

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DE L'INTERVENTION DE L'ÉTAT

EN MATIÈRE

D'HYGIÈNE PUBLIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue devant la Faculté de Droit de Paris, le 28 Octobre 1898, à huit heures

PAR

Marcel PESCHAUD

AUDITEUR AU CONSEIL D'ÉTAT

ANCIEN CHEF-ADJOINT DU CABINET DU MINISTRE DES TRAVAUX PUBLICS

Président : M. LARNAUDE.

Assesseurs : { MM. CHAVEGRIN.
PIÉDELIEVRE.

PARIS

LAMULLE & POISSON, LIBRAIRES-ÉDITEURS

14, RUE DE BEAUNE, 14

—
1898

THÈSE POUR LE DOCTORAT



Digitized by the Internet Archive
in 2026

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DE L'INTERVENTION DE L'ÉTAT

EN MATIÈRE

D'HYGIÈNE PUBLIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue devant la Faculté de Droit de Paris, le 28 Octobre 1898, à huit heures

PAR

Marcel PESCHAUD

AUDITEUR AU CONSEIL D'ÉTAT

ANCIEN CHEF-ADJOINT DU CABINET DU MINISTRE DES TRAVAUX PUBLICS



Président : M. LARNAUDE.

Assesseurs : { MM. CHAVEGRIN.
PIÉDELIEVRE.

PARIS

LAMULLE & POISSON, LIBRAIRES-ÉDITEURS

14, RUE DE BEAUNE, 14

—
1898

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

TABLE DES MATIÈRES

Académie de Médecine, pp. 100, 124, 125.

Accouchées. — Secours aux femmes en couches, p. 216. — Proposition de loi tendant à interdire le travail aux accouchées, p. 217 et s.

Administration de l'hygiène publique, p. 95 et s. — Base sur laquelle elle repose, p. 131. — Historique, p. 96 et s. — Critiques d'ordre général dirigées contre notre administration générale de l'hygiène publique, p. 129 et s.; — Projets de réforme, p. 195 et s.

Administration municipale, p. 98; — Exposé, p. 106 et s.; — Critiques, p. 133 et s.; — Projets de réforme, p. 198 et s.

Administration départementale; — Exposé, p. 111 et s. — Critiques, p. 137 et s.; — Projets de réforme, p. 200 et s.

Administration centrale; — Exposé, p. 117 et s.; — Critiques, p. 143 et s.; — Projets de réforme, p. 206 et s.

Législations étrangères, p. 148 et s.

Adultes. — Discussion de la légitimité de la réglementation du travail des adultes, p. 381. — Limitation des heures de travail, p. 386. — Travail de nuit, p. 389 et s. — Repos hebdomadaire, p. 392. — Législations étrangères, p. 396.

Alcoolisme, p. 295 et s. — Discussion sur la nocivité de l'alcool, p. 296.; — Rôle de l'État, p. 298 et s.; — Rôle de l'initiative privée, p. 302 et s.; — A l'étranger, p. 303 et s.; — En Norvège, p. 304.

Alimentation, p. 283 et s. — Son influence sur la santé, p. 283; — Légitimité et limites de l'intervention de l'État, p. 285 et s.

Allemagne (Administration de l'hygiène publique en). — Administration générale de l'empire, p. 159 et s.; — Prusse, p. 161.

Angleterre (Administration de l'hygiène publique en), p. 176 et s. — Historique, p. 176 et s.; — Organisation actuelle, p. 186 et s.; — *Local government board*, p. 186 et s.; — Conseils et agents, p. 188 et s.; — Ville de Londres, p. 186; — Travaux d'assainissement, p. 191.

Assainissement. — Nécessité de l'assainissement, p. 234; — Pouvoirs des municipalités, p. 108 et s.; — De l'administration centrale, p. 118; — Critique de la loi de 1807, p. 145; — Projet de réforme, p. 207 et s.; — A Londres, p. 191. — Nécessité de l'assainissement contre les épidémies venant de l'extérieur, p. 429.

Assistance médicale gratuite, pp. 104, 208.

Ateliers. — Insalubres, p. 236 et s. — Hygiène de l'atelier, p. 368. — Historique, p. 369. — Initiative individuelle, p. 370. — Intérêt des industriels à assainir p. 370. — Exposé de la loi de 1893, p. 372. — Législations étrangères, p. 374.

Autriche-Hongrie (Administration de l'hygiène publique en), p. 163 et s.

Belgique (Administration de l'hygiène publique en), p. 149 et s.

Boucheries (Réglementation des), p. 290.

- Bouilleurs de cru.** — Danger de leur privilège au point de vue hygiénique, p. 301.
- Bureaux d'hygiène,** pp. 76, 109, 198 ; — de Turin, p. 157 ; — de Bruxelles, p. 151 ; — de Genève, p. 167.
- Centralisation** des services sanitaires au Ministère de l'Intérieur, p. 120 et s. — Exceptions, p. 123.
- Chambres funéraires,** p. 258.
- Charcuteries** (Réglementation des), p. 290.
- Choléra.** — Sa contagiosité, pp. 413, 416.
- Cimetières,** p. 258 et s. ; — Dispositions relatives à leur établissement et à leur aménagement, à leur fermeture, p. 259 ; — Restrictions au droit de propriété, p. 260.
- Comité consultatif d'hygiène publique de France,** pp. 104, 124 ; — Projet de réorganisation, p. 208.
- Comité de direction des services de l'hygiène,** p. 123.
- Conférences internationales,** pp. 73, 126, 401, 419 et s., 423, 425, 427.
- Congrès d'hygiène,** pp. 126, 152.
- Conseil sanitaire maritime et quarantaine d'Égypte,** pp. 422, 424 et 425.
- Conseils d'hygiène.** — Leur création, p. 102 ; — Fonctionnement et attributions, p. 112 et s. ; — Critiques, p. 138 et s. ; — Projet de réorganisation, p. 201.
- Conseil supérieur de santé de l'Empire Ottoman,** p. 422.
- Crèches,** p. 225 et s. ; — Initiative individuelle, p. 225 ; — Belgique, p. 226 ; — Hongrie, p. 226.
- Débats.** — Nécessité de les réglementer et d'en réduire le nombre, p. 300.

Dépopulation. — Danger de la dépopulation en France, p. 84 et s. — Remèdes, pp. 6, 87.

Dépôts mortuaires, p. 258.

Direction de l'hygiène publique, pp. 104, 119 et s.

Distributions d'eau, p. 240 et s. — Incurie des Municipalités, p. 242. — Nécessité des distributions d'eau de bonne qualité en grande quantité, p. 244. — Pouvoirs de contrainte de l'autorité supérieure à l'égard des Municipalités, p. 245.

Eau, p. 240 et s. — Importance des découvertes microbiennes, p. 241. — Captage des sources par les communes, p. 252 et s.

Eaux minérales, pp. 105, 253.

Écoles maternelles, p. 226.

Égouts, p. 265 et s.

Empire Ottoman. — Administration générale de l'hygiène publique, p. 173.

Enfants. — Protection de l'enfance, pp. 105, 214 et s. — Légitimité de la réglementation du travail des enfants, p. 377. — Fixation de l'âge industriel, p. 384. — Limitation des heures de travail, p. 385. — Prohibition du travail de nuit, p. 389. — Repos hebdomadaire, p. 392. — Législations étrangères, p. 396.

Enfants assistés, p. 228 et s.

Enfants employés dans les professions ambulantes, p. 232.

Enfants moralement abandonnés, p. 232.

Enseignement de l'hygiène, pp. 74, 109, 125 et s.

Épandage, p. 272 et s. ; — A l'étranger, p. 273.

Épidémies. — Pouvoirs des Maires, p. 98. — Pouvoirs de l'Administration centrale, pp. 101, 116. — Critique de la loi de 1822, p. 143 et s. — Projets de réforme, p. 206. — Épidémies venant de l'extérieur, p. 407 et s.

Espagne. — Administration générale de l'hygiène publique, p. 138.

Établissements insalubres, p. 236 et s. — Légimité de la législation relative à ses établissements, p. 99. — Historique, p. 236. — Exposé de cette législation, p. 237.

État. — Définition de l'État, p. 9. — Des rapports entre l'État et l'Individu, p. 13 et s. — La notion de l'État ne saurait être séparée de celle de l'Individu, pp. 35, 37. — Rôle de l'État, p. 13 et s., p. 25. — L'État d'après la conception socialiste, p. 23 et s. — D'après la conception libérale, p. 30 et s. — Quand l'intervention de l'État est-elle légitime ? p. 20 et s., pp. 25, 33. — Caractère subsidiaire de l'action de l'État, p. 38 et s. — Caractère relatif de cette action, p. 42. — Attributions de l'État : — Essentielles, p. 30 et s. ; — Facultatives, p. 30 et s. — Modes d'action de l'État, p. 43 et s. — Action directe, pp. 43, 44, 46, 49, 72 et s. ; — Indirecte, pp. 43, 46, 47, 48, 49, 75 ; — Supplétive, p. 47 ; — Réglementaire, pp. 44, 46, 73, 75 ; — Préventive, pp. 44, 45, 46, 73 ; — Répressive, p. 44. — Caractère variable des fonctions de l'État selon les temps et les lieux, p. 54 et s. ; — De ses modes d'action, p. 56. — Loi de l'augmentation des fonctions de l'État, p. 57 et s. ; — Elle ne s'exerce pas aux dépens de l'action individuelle, p. 59. — Aux diverses fonctions de l'État correspond une organisation administrative, p. 48 et s., p. 76. — Légimité de l'intervention de l'État en matière d'hygiène publique, p. 66 et s.

États-Unis. — Administration générale de l'hygiène publique, p. 192 et s. ; — A New-York, p. 193 ; — En Californie, p. 194.

Expositions d'hygiène, p. 74.

Facultés de Médecine, p. 126.

Falsifications. — Inspection des denrées, p. 292 ; —
A l'étranger, p. 293.

Femmes. — ~~Discussion de la légitimité~~ du travail des femmes,
p. 378 ; — Limitation des heures de travail, p. 385 ; —
Prohibition du travail de nuit, p. 389 ; — Repos hebdo-
madaire, p. 392 ; — Législations étrangères, p. 396.

Fièvre jaune, p. 415.

Garnis, p. 342.

Habitations ouvrières, p. 343 et s. ; — Rapports avec la ques-
tion des logements insalubres, p. 344 ; — Initiative
privée, p. 344 et s. ; — Différents types d'habitation,
p. 345 ; — Intervention de l'État, mesure dans laquelle
elle doit s'exercer, p. 349 et s. ; — Exposé de la loi de 1894,
p. 352 et s. ; — A l'étranger, p. 355 et s.

Hollande. — Administration générale de l'hygiène publique,
p. 159.

Humanité. Ses rapports avec l'Individu, p. 18.

Hygiène alimentaire, p. 283 et s. ; — Inspection des viandes,
p. 288 et s. ; — Inspection des denrées alimentaires, p. 292
et s. ; — Alcoolisme, p. 295 et s.

Hygiène de l'enfance, pp. 105, 214 et s. — Statistique de la
mortalité de l'enfance, p. 215. — Action individuelle,
pp. 216, 221. — Protection des femmes accouchées,
p. 216 et s. — Alimentation des nourrissons, p. 220 et s. ;
— Allaitement maternel, p. 221. — Sociétés de charité
maternelle, p. 221. — Industrie nourricière, p. 222 et s.
— Hygiène scolaire, p. 225. — Crèches, p. 225 et s. —
Secours aux mères indigentes et aux filles-mères, p. 227
et s. ; — Action individuelle, p. 227 ; — De l'État, p. 228
et s. — Enfants assistés, p. 228 ; — Tours, p. 230. —

Recherche de la paternité, p. 231. — Enfants moralement abandonnés, p. 232. — Enfants employés dans les professions ambulantes, p. 232.

Hygiène des villes et des campagnes, p. 234 et s. — Établissements insalubres, p. 236 et s. — Distributions d'eau, p. 240 et s. — Protection des rivières, p. 246 et s. — Droits réciproques de l'État et de l'Individu en ce qui concerne le droit à la possession et à l'usage de l'eau, p. 251 et s. — Sépultures, p. 256 et s. — Voirie, p. 262 et s. — Evacuation des matières usées, p. 265 ; — Égouts, p. 266 ; — Tout-à-l'égout, p. 267 ; — Traitement des eaux d'égout, p. 271 et s. — Hygiène particulière aux campagnes, p. 274 et s.

Hygiène industrielle, p. 363 et s. — Nécessité de l'intervention de l'État, p. 363 ; — Nécessité d'en déterminer la mesure, p. 365. — Hygiène de l'atelier, p. 368 ; — Réglementation du travail, p. 376 ; — Réglementation internationale, p. 400 et s.

Hygiène privée, son domaine, p. 10.

Hygiène publique. — Définition, p. 10 ; — son domaine, pp. 10, 211 ; — Nécessité pour la France d'améliorer l'hygiène publique, pp. 5, 88, 100. — Propositions de loi relatives à l'hygiène publique, pp. 6, 195 et s. — Nécessité de respecter les droits de l'Individu, p. 7 — Répulsion du peuple pour l'hygiène, p. 82 ; — Insuffisance de son éducation, p. 83. — Légitimité de l'intervention de l'État en matière d'hygiène publique, p. 66 et s. ; — Historique de cette intervention, p. 61 et s. ; — A Rome, p. 62 et s. — Causes du développement de cette intervention, p. 78 et s. ; — Progrès scientifiques, p. 78 et s. — Dépopulation, p. 84 et s. — Rapports entre l'hygiène et l'assistance, pp. 81, 122. — Modes d'action de l'État en cette matière, p. 72 et s.

Incinération, p. 260.

Individu. — Définition, p. 9. — Il est la base de l'État, pp. 35, 37. — Droits de l'Individu, p. 37 et s. — Nécessité de déterminer ses rapports avec l'État, pp. 8, 14, 17. — Rapports de l'Individu et de l'État, p. 13 et s. — Nécessité de subordonner l'action de l'État à celle de l'Individu, p. 38 et s. — Des droits de l'Individu envisagés comme droits privés ou comme droits personnels, p. 34. — L'action de l'Individu est le plus souvent secrète, p. 212.

Individualisme. — Doctrine des premiers philosophes individualistes, p. 27 et s. ; — De la Révolution française, p. 28 ; — Des disciples d'Ad. Smith, p. 29 ; — L'individualisme orthodoxe et l'individualisme éclectique ; leur fondement commun, p. 30.

Inondations, p. 280.

Inspection des denrées alimentaires, p. 292 et s.

Inspection sanitaire. — Elle fait actuellement défaut, p. 142 ; — Projet d'institution d'une inspection, p. 203 et s.

Italie. — Administration générale de l'hygiène publique, p. 153 et s. — *Medici condotti*, p. 155 et s. — Règlement sanitaire, p. 157. — Bureaux d'hygiène, p. 158.

Ivrognerie. — Législation contre l'ivrognerie, p. 301.

Laboratoires, p. 110.

Lazarets, p. 405.

Législation sanitaire. — Historique, p. 96 et s.

Liberté. — Nécessité de déterminer quelle est la fin de la Liberté, p. 13 et s. — Quel usage l'Individu doit en faire, p. 19 et s.

Logements insalubres, p. 307 et s. — Nécessité de les faire disparaître, p. 307. — Rôle de l'action individuelle, p. 309 ;

— En Angleterre, p. 332 et s. ; — Aux États-Unis, p. 338.
— Légitimité et limites de l'intervention de l'État, p. 311.
— Historique, p. 312. — Exposé de la loi de 1850, p. 313.
— Critiques qu'elle soulève, pp. 314, 316 et s. — Permis de construction et d'habitation, p. 318. — Nécessité de mieux protéger à certains égards la propriété, p. 324 ; — D'assurer un logement aux locataires expulsés, pp. 340 349, 327. — Insalubrité résultant de causes extérieures à l'habitation, p. 325. — Législations étrangères, p. 326 et s.

Maires. — Leurs pouvoirs en matière d'hygiène publique, pp. 98, 107. — Projets d'extension, p. 199. — Ils sont placés sous la surveillance de l'autorité supérieure, p. 111 et s. — Insuffisance de cette surveillance, p. 134. — Règlements sanitaires pris par les Maires, p. 108. — Projet tendant à les rendre obligatoires, p. 199. — Insuffisance de leurs sanctions, p. 136. — Projet tendant à renforcer cette sanction, p. 136. — Ils sont insuffisamment éclairés, p. 135. — Projet de réforme à cet égard, p. 198.

Marais, p. 276 et s. — Législation italienne, p. 277.

Mariage. — Inefficacité des lois poussant au mariage, p. 214.

Médecine (Organisation de la), p. 99.

Médecins cantonaux, pp. 100, 115.

Médecins des épidémies, pp. 99, 115.

Médecins du Levant, p. 418.

Mines, p. 399.

Monopole de l'alcool, pp. 73, 298.

Nourrices. — Réglementation de l'industrie nourricière
p. 222 et s.

Organisation administrative. — Elle correspond aux différentes fonctions de l'État, p. 48 et s.; — Reproches qu'elle mérite, p. 50. — Organisation administrative en matière d'hygiène publique, p. 76.

Paris. — Organisation sanitaire de Paris, pp. 98, 110.

Peste, pp. 415, 427.

Pharmacie (Exercice de la), p. 99.

Police sanitaire extérieure, p. 403 et s. — Historique, pp. 404 et s., 417; — Exposé de la loi de 1822, pp. 407 et s., 410; — Règlement de 1876, pp. 408 et s., 421; — Règlement de 1896, p. 427. — Conférences internationales, p. 419 et s. — Nécessité d'adapter la politique sanitaire extérieure aux exigences du trafic international, pp. 403, 411, 428; — et de la baser sur l'assainissement, p. 429.

Pollution des rivières, p. 246 et s. — Droits de l'autorité, pp. 246, 248, 250. — Nécessité de les renforcer, p. 247. — Législations étrangères, p. 249.

Portugal. — Administration générale de l'hygiène, p. 158.

Pouvoir central. — Développement de son action en matière d'hygiène, p. 100. — Pouvoirs de surveillance et de contrainte à l'égard des maires et des préfets, pp. 100, 116. — Ses pouvoirs en matière d'épidémies, pp. 100, 117. — Critique de la loi de 1822, p. 143 et s. — Projets de réforme, p. 206. — Ses pouvoirs en matière d'assainissement, p. 117 et s. — Critique de la loi de 1807, p. 145. — Projet de réforme, p. 206 et s. — Ses rapports avec l'Académie de médecine, p. 124; — Avec le Comité consultatif d'hygiène publique de France, p. 124. — Ses attributions en ce qui concerne l'enseignement de l'hygiène, p. 125 et s.

- Préfets.** — Pouvoirs de surveillance et de contrainte à l'égard des maires et des municipalités, pp. 108, 111; — Insuffisance de ces pouvoirs, p. 113; — Projet tendant à les renforcer, p. 199. — Rapports avec les Conseils d'hygiène, p. 113 et s. — Pouvoirs directs, p. 115.
- Progrès.** — Droit de l'Individu de progresser, p. 32. — Du rôle de l'État en matière de progrès, p. 32 et s. — Véritable notion du progrès, p. 36.
- Quarantaines,** pp. 409, 411, 417, 420.
- Reboisement,** p. 278.
- Recherche de la paternité,** p. 231.
- Récompenses,** p. 127.
- Roumanie.** — Administration générale de l'hygiène publique, p. 174.
- Rues de Paris,** pp. 105, 263.
- Russie.** — Administration générale de l'hygiène publique, p. 171.
- Sépultures,** p. 256 et s.; — Inhumations, p. 256; — Exhumations, p. 262; — Législations étrangères, p. 261.
- Serbie.** — Administration générale de l'hygiène publique, p. 174.
- Socialisme.** — L'idée de l'État d'après la conception socialiste, p. 23 et s.; — elle se rapproche de la conception théocratique et monarchique, p. 26; — elle est attentatoire à la Liberté individuelle, p. 26. — Socialisme d'État, p. 30.
- Société.** — La Société envisagée comme une abstraction, p. 24.

Statistique. — Son utilité en matière d'hygiène, p. 110.

Suède et Norvège. — Administration générale de l'hygiène publique, p. 170.

Suisse. — Administration générale de l'hygiène publique, p. 166 et s.

Tours. — Projet de rétablissement des tours, p. 239.

Tout-à-l'égout, p. 267 et s.

Travail. — Réglementation du travail, p. 376 et s. — Conditions générales du travail, p. 367. — Fixation de l'âge industriel, p. 384. — Limitation des heures de travail, p. 383. — Prohibition du travail de nuit, p. 389. — Repos hebdomadaire, p. 392. — Sanctions établies par la loi de 1892, p. 395. — Législations étrangères, p. 396. — Conditions exceptionnelles du travail, p. 398. — Réglementation internationale, p. 400 et s.

Tueries. — Réglementation, p. 296.

Viandes. — Surveillance des animaux vivants, p. 288 ; — Des viandes abattues, p. 289 ; — A l'étranger, p. 291.

Voirie, p. 262 et s.

INTRODUCTION

L'intervention de l'État en matière d'hygiène publique ne constitue pas un phénomène économique propre à notre époque. Mais depuis environ trente années, les pays civilisés ont senti le besoin de protéger la santé publique par des mesures législatives et réglementaires plus rigoureuses, plus centralisatrices que celles dont ils s'étaient contentés jusque-là.

S'appuyant sur les progrès continus et les découvertes récentes de la science, les Gouvernements et les Parlements, soucieux d'assurer aux citoyens le bien-être matériel, et à la nation la force morale, fruits d'une bonne organisation sanitaire, ont développé considérablement l'action jusqu'alors timide de l'État en matière d'hygiène. La France, cependant, vient à peine d'entrer dans ce mouvement.

Un de nos derniers ministères¹ annonçait aux Chambres le dépôt à brève échéance de propositions de lois destinées à améliorer notre hygiène publique.

1. *Le deuxième ministère Dupuy*. J. Off. Déb. parl. du 1^{er} Juin 1894.

Divers projets de loi d'initiative parlementaire ou gouvernementale ont été élaborés. Certains ont été déjà discutés. Actuellement il importe d'aboutir.

Notre Parlement ne peut rester plus longtemps indifférent aux questions sanitaires. Les raisons générales qui ont amené les nations voisines à légiférer sur cette matière ont toutes leur force et leur valeur en France. Si notre démocratie ne s'était pas laissé souvent séduire par les formules sonores et la surenchère des programmes au point de se désintéresser des progrès matériels, peut-être moins trompeurs¹, elle aurait tenu à s'assurer, avant d'autres pays, les avantages résultant d'une meilleure hygiène publique.

Au reste l'impulsion a été donnée. La France a commencé à suivre le mouvement. Elle ne saurait tarder à entrer plus résolument dans la voie du progrès sanitaire et à demander à l'État l'appui qu'il doit légitimement prêter à cette œuvre de défense et de progrès social.

Il y va, en effet, de son existence même.

Depuis plusieurs années déjà tous ceux qui s'intéressent à l'avenir de notre pays se préoccupent, à juste titre, de la dépopulation de la France. Le cri d'alarme a été poussé. Le péril national résultant de l'excédent des décès sur les naissances a été maintes fois signalé.

Comment enrayer ce mal ? De deux façons. Par

1. On se souvient des sarcasmes décochés par une certaine partie de la presse à l'adresse de ce passage de la déclaration ministérielle du second ministère Dupuy, jugée un peu trop terre à terre.

l'augmentation des naissances; par la diminution des décès. Mais si ces deux remèdes sont dignes d'une égale attention, s'ils doivent tous deux être mis en œuvre, il faut cependant reconnaître que le second est d'une application singulièrement plus facile que le premier, et, qu'en tout cas, il est possible à l'État de contribuer bien plus efficacement à la diminution des décès qu'à l'augmentation des naissances.

Le progrès sanitaire nous apparaît donc comme une œuvre de salut public. Pour la mener à bien, il est indispensable que l'Individu connaisse ses devoirs et les observe. D'autre part, le concours de l'État n'est pas moins nécessaire. Mais comment et dans quelle mesure l'action de l'État s'exercera-t-elle ? Le citoyen, surtout le citoyen français, si pénétré de ses droits, si jaloux de ses prérogatives, ne permettrait pas à l'État d'y porter atteinte dans un but qu'il ne comprendra jamais qu'imparfaitement. Il faut tenir compte de la répulsion naturelle du peuple pour tout ce qui peut apporter quelque gêne à des pratiques anciennes, quelque trouble dans une manière de vivre fondée sur une longue habitude. Il importe donc d'agir avec prudence, de ne pas se laisser entraîner trop loin, d'éviter les réactions qui compromettraient l'œuvre entreprise. Une législation sanitaire qui ne respecterait pas les droits de l'Individu serait vouée à un échec certain.

Ici surtout, l'action de l'État doit être raisonnée.

Nous croyons (et c'est la justification de cette étude)

qu'il convient, avant d'examiner la valeur propre de chacune des mesures législatives recommandées par les hygiénistes, de discuter le rôle de l'État, de rechercher quels sont ses devoirs, jusqu'où vont ses droits.

Ainsi cette étude se rattache à la théorie générale des Rapports de l'Individu et de l'État. Pour savoir dans quelles limites l'État peut intervenir dans les questions d'hygiène, il faut savoir quels sont, d'une façon générale, les droits réciproques de ces deux forces sociales : l'Individu et l'État. Quand et comment l'action de l'État doit-elle s'exercer ? Où doit-elle s'arrêter ? Grave problème qui divise depuis longtemps les philosophes, les publicistes, les hommes politiques ! Comporte-t-il une solution ? Est-il possible de déterminer exactement où finit le domaine de l'activité individuelle, où commence celui de l'État ? Cette vieille question des rapports de l'Individu et de l'État sera-t-elle jamais tranchée, et les luttes politiques qui se livrent chaque jour autour d'elle, auront-elles une fin ? Jamais peut-être elle n'a été aussi débattue. Il n'est, pour ainsi dire, aucune mesure législative qui ne la soulève plus ou moins ouvertement. C'est tout le problème de la Liberté !

Nous nous demanderons donc quels sont d'une façon générale les devoirs et les droits de l'Individu et quels sont ceux de l'État ; puis nous essaierons de déterminer d'une manière pratique et précise les limites abstraites que nous aurons fixées à l'activité sociale de l'Individu et de l'État, en recherchant comment et dans

quelle mesure l'action de l'État peut s'exercer en matière d'hygiène publique.

Mais avant de pénétrer plus avant dans l'étude de ce problème, il importe de définir exactement les deux forces en présence, bientôt en conflit, et le terrain sur lequel elles vont s'exercer l'une et l'autre.

D'un côté nous avons l'Individu. Il serait plus exact de dire les forces privées, car l'Individu n'est pas seul en cause en face de l'État : la famille, l'association y sont également.

De l'autre, il ne s'agit pas exclusivement de l'État, mais aussi des personnes morales administratives, comme le département, la commune, etc.

D'une part les forces économiques privées. L'Individu, libre, émancipé; l'unité économique moderne. — La Famille, dont le rôle économique est aujourd'hui singulièrement diminué et qui tend à ne plus être que l'abri social de l'Individu. — Enfin l'Association, groupement volontaire des forces individuelles, variable à l'infini, agent de tous les véritables progrès sociaux, caractéristique d'un état de civilisation avancée, dont la valeur économique augmente à mesure que celle de la famille diminue, et qui tend à limiter la puissance de l'État.

Ces trois forces économiques privées, agissant au dehors par la seule action de la Liberté, chacune d'elles est égale en droits dans son unité à l'unité voisine correspondante.

D'autre part l'État (sous la forme de l'État moderne),

réunion de ces individus, de ces familles, de ces associations situés sur un même territoire, investi de la souveraineté territoriale et pouvant assurer à tous et à chacun par voie d'autorité le respect de la Liberté.

Tel est l'Individu. — Tel est l'État. Qu'est-ce maintenant que l'hygiène publique ?

De nombreuses définitions ont été données de l'hygiène.
« C'est l'étude de toutes les conditions qui assurent la
« prospérité de l'Individu et de l'Espèce, qui les améliorent
« moralement et physiquement, en un mot qui favorisent
« et activent leur évolution¹. »

« L'hygiène n'est pas seulement l'art de prévenir les
« maladies, d'améliorer la santé ; elle a pour but aussi
« d'améliorer la race². »

Il résulte de ceci que tout ce qui tend à assurer à l'Individu sa prospérité propre constitue l'hygiène privée. Mais toute mesure dont l'utilité ne concerne pas seulement un Individu envisagé isolément, tout ce qui peut intéresser d'autres Individus, tout ce qui intéresse l'Espèce constitue l'hygiène publique.

L'hygiène publique comprend deux ordres de faits qui se trouvent en pratique confondus³ : ceux qui ne sont que des exemples d'hygiène privée généralisée et ceux qui ressortissent à l'hygiène publique proprement dite. En prescrivant la circoncision et les ablutions à tous les

1. PROUST, *Traité d'hygiène*.

2. *Dictionnaire* de DECHAMBRE, v^o Hygiène publique.

3. Congrès international d'hygiène de 1878. Discours d'ouverture prononcé par le professeur Gubler, président.

sectateurs de l'Islam, le prophète ne faisait que de l'hygiène privée appliquée à tous les sujets. En supprimant une cause qui peut devenir un foyer de contagion ou d'infection chez un seul malade, on fait réellement de l'hygiène publique. A plus forte raison lorsqu'on assainit une contrée marécageuse, qu'on épure les eaux potables destinées à l'alimentation d'une grande ville ou qu'on utilise les eaux des égouts. L'hygiène publique comprend donc les pratiques dont l'influence doit s'étendre sur plus d'un Individu ou sur la population entière.

Tout ce qui directement ou indirectement n'intéresse qu'un Individu pris isolément, voilà l'hygiène privée, proprement dite. L'Individu seul doit y pourvoir.

Toute pratique dont l'influence peut intéresser d'autres Individus, qui peut agir même indirectement sur la santé de la population actuelle ou sur le développement futur de la race : voilà l'hygiène publique.

PREMIÈRE PARTIE

THÉORIE GÉNÉRALE DE L'INTERVENTION DE L'ÉTAT EN MATIÈRE D'HYGIÈNE PUBLIQUE

CHAPITRE I

Du rôle et des attributions de l'État.

I. — L'ÉTAT. — SA SITUATION PAR RAPPORT A CETTE AUTRE FORCE SOCIALE : L'INDIVIDU.

Se demander quels rapports réciproques doivent exister entre l'État et l'Individu, n'est-ce pas soulever une question insoluble? — Depuis qu'il existe au monde une société organisée, au fond des débats multiples, sans cesse renouvelés ou rajeunis, qui agitent chaque jour le monde politique, n'est-ce pas toujours le même problème que nous retrouvons? Il semble cependant que l'humanité ne soit pas plus près aujourd'hui qu'il y a deux mille ans de trouver le mot de cette énigme sociale?

On nous dira peut-être que les sociétés ont pu s'organiser, que les nations se sont développées sans que ce problème ait été résolu ; qu'il n'a donc pas l'importance que nous lui attribuons.

Mais on reconnaitra aussi que cette œuvre de progrès social ne s'est faite qu'à tâtons, au milieu de secousses périodiques, instable toujours. La solution de ce problème est la condition du véritable progrès. Ce n'est que lorsqu'elle aura été trouvée que l'Individu et l'État, exerçant en toute sécurité leurs droits désormais incontestés, poursuivront l'un et l'autre leur action légitime, sans crainte de ces empiètements continuels, suivis de réactions inévitables, écueils également redoutables, qui ont entravé la marche du progrès jusqu'à ce jour.

Le progrès demeure l'espérance invincible de l'humanité. Nous croyons tous qu'un jour viendra où le problème de la Liberté recevra une solution définitive, et notre raison nous commande d'en entreprendre l'étude. Problème redoutable cependant ! Car il nous ramène toujours à cette éternelle question : Qu'est-ce que la Liberté ? Dans quel but a-t-elle été donnée à l'homme ?

C'est parce qu'ils évitent d'y répondre que la plupart des systèmes sociaux ne nous donnent sur les rapports de l'État et de l'Individu que des formules vagues et creuses. Ce que ces doctrines devraient nous dire, c'est quel doit être le domaine propre de chacune de ces deux forces sociales. Elles devraient en outre justifier la délimitation qui les sépare.

Dire que l'État est un mal plus ou moins nécessaire, que l'Individu est supérieur à l'État, ce sont là de pures affirmations dont la valeur n'est pas démontrée. Pourquoi l'État est-il un mal ? Pour quels motifs l'Individu

est-il supérieur à l'État ? L'un et l'autre, en effet, ne sont-ils pas un bien quand ils agissent dans leur sphère d'action, un mal lorsqu'ils en sortent ?

Mais on peut proclamer la nécessité de l'Individu et de l'État, démontrer l'égalité de leurs droits, sans pour cela déterminer les droits propres à chacun d'eux. Ainsi il ne suffit pas de dire avec Henry Michel¹ que « loin de s'ex-
« clure, de se limiter ou de se gêner réciproquement,
« l'Individu et l'État se supposent, se soutiennent et se
« complètent. Le droit individuel a sa garantie dans
« le droit social. Le droit social n'a d'autre objet
« que le respect et le développement du droit individuel. » Cette théorie conduit à une limitation du droit social quoiqu'elle n'en précise guère la notion. Mais il n'en résulte aucune définition du droit individuel, d'où dérive pourtant le droit social. Nous ne savons pas d'une façon précise où s'arrête le droit individuel et quand l'Individu outrepassé ses droits.

L'État, pour M. Beudant², « c'est la force collective qui
« protège le libre développement de chacun, et qui veille à
« ce que personne n'usurpe le droit de personne. La loi,
« c'est l'arme mise entre les mains de l'État pour organiser
« la discipline sociale. Elle est uniquement, ajoute Bastiat,
« l'organe du droit individuel préexistant de légitime
« défense. Elle a pour objet de réaliser l'accord et l'équili-
« bre des libertés. Elle est la juste limite imposée à l'usage
« extérieur de la liberté humaine à raison de la coexistence
« des hommes. » Sans doute. Mais que faut-il entendre par le libre développement de chacun ? Quand la discipline

1. HENRY MICHEL, *L'idée de l'État*.

2. BEUDANT, *Le droit individuel et l'État*, p. 137, 142 et suiv.

sociale devra-t-elle s'exercer ? Dans quelles occasions l'état de légitime défense sera-t-il proclamé ? Sur quelles bases s'établiront l'accord et l'équilibre des libertés individuelles ? Si la loi constitue la juste limite imposée à l'usage extérieur de la liberté humaine, à raison de la coexistence des hommes, il nous semble qu'elle doit constater cette limite, plutôt qu'elle n'a le pouvoir de la tracer, sinon, ne légitimons-nous pas le despotisme et la tyrannie ?

Déclarer, comme le fait Rousseau, que le problème de la science sociale consiste à « trouver une forme d'association qui protège et défende de toute la force commune la personne et les biens de chaque associé, et par laquelle chacun, s'unissant à tous, n'obéisse pourtant qu'à lui-même, et reste aussi libre qu'auparavant¹ », c'est ériger en principe que la personne est inviolable tant qu'elle demeure dans la limite de son droit, c'est-à-dire tant qu'elle respect la liberté d'autrui. Mais, quand la liberté d'autrui cesse-t-elle d'être respectée ? Quand la force commune doit-elle venir à la défense de cet associé dont les droits auront été méconnus ? Pour répondre à cette question, n'est-il pas nécessaire de savoir quel usage chacun de nous doit faire de ses droits, quelle est la fin de la Liberté ?

« Le droit est pour chacun, nous dit Kant², ce qui s'accorde avec la liberté de tous. » Et ailleurs : « La loi universelle du droit agissant extérieurement de telle sorte que le libre usage de mon arbitre puisse s'accorder avec la liberté de chacun suivant une loi générale, m'impose sans doute une obligation, mais elle n'at-

1. ROUSSEAU, *Contrat social*, livre I, chapitre vi.

2. KANT, *Métaphysique du droit*, traduction BARIN, Introduction, p. 44, 45, C et D.

« tend pas du tout et elle exige encore moins, qu'en vertu
« de cette obligation, je me fasse même un devoir de sou-
« mettre ma liberté à cette restriction; seulement la raison
« dit que, d'après l'idée qu'elle nous en donne, notre liberté
« est soumise à cette restriction, et que les autres peuvent
« aussi la contraindre de s'y soumettre en effet; voilà ce
« qu'elle propose comme un postulat, qui n'est susceptible
« d'aucune autre preuve. »

Ceci ne nous apprend toujours pas de quelle façon l'usage de mon libre arbitre peut s'accorder avec la liberté de chacun; quand il porte atteinte à la liberté d'autrui, quand je peux être légitimement contraint à ne pas user de toute ma liberté.

Au fond, tous ces systèmes savants ne sont que la traduction philosophique de cet axiome courant que la liberté de chacun est limitée par la liberté égale d'autrui. Mais ils ne nous disent pas où se trouve cette limite.

Il importe cependant de la déterminer. Jusque-là les sociétés demeureront placées sous le règne de la force; de la force individuelle, dans les sociétés inorganisées; de la force sociale, c'est-à-dire de la loi, dans les sociétés organisées. La loi peut être bonne ou mauvaise, libérale ou tyrannique, car n'est-elle pas en fait l'expression d'une majorité de volontés? Pour cette majorité, comme pour chacune des volontés individuelles, il est indispensable de déterminer le point exact où la liberté d'un Individu empiète sur celle d'un autre Individu. Alors, sans doute, il faudra encore compter avec la force, mais au moins ses crimes seront désormais sans excuse.

Une certaine école qui se rattache à la doctrine individualiste prétend que la liberté doit être limitée non seulement par le respect des droits d'autrui, mais encore

par les nécessités sociales reconnues par la loi. Une question analogue à celle que nous nous sommes posée relativement au respect dû à la liberté d'autrui apparaît ici non moins pressante. Quelles sont ces nécessités sociales reconnues par la loi ? où commencent-elles ? où finissent-elles ?

Faut-il dire avec un philosophe contemporain¹ que l'Individu n'est « qu'un organe de l'humanité », que la Liberté n'est qu'un moyen, et qu'elle doit être subordonnée « au développement de l'humanité conçue comme « un être collectif dont nous sommes les organes conscients « et libres ? » Les nécessités sociales ne seraient dès lors autre chose que la protection du libre développement de l'humanité, et la loi serait légitime à la seule condition de servir les intérêts de celle-ci.

Mais qu'est-ce bien que cette humanité ? quels sont ses droits ? quels sont ses devoirs ? quelle est sa fin et peut-elle donc être autre que celle de l'Individu ? Conçoit-on une force fictive ayant une fin supérieure à celle des forces réelles qui la constituent ? Le développement de l'humanité, n'est-ce pas le développement même de l'Individu ? La nécessité sociale n'est-ce pas la protection de la liberté individuelle ? Toute mesure législative qui ne serait pas fondée sur la nécessité de défendre les droits de l'Individu, serait-elle légitime ?

De telle sorte qu'il faut bien reconnaître que toute la théorie des rapports entre l'Individu et l'État repose sur la solution à donner à ces deux questions qui n'en font qu'une : où commence le respect dû aux droits d'autrui, et quand ces droits sont-ils violés ? quand est-il néces-

1. SECRÉTAN, *Philosophie de la liberté*, p. 201 et suiv.

saire que l'État intervienne pour les protéger, c'est-à-dire où commencent les nécessités sociales ? Et il est impossible d'y répondre sans un effort de plus dans la spéculation métaphysique ou dans la critique qui peuvent seules communiquer à la thèse individualiste la force et la solidité dont elle a besoin. Il faut, pour connaître la mesure du droit individuel, faire l'analyse de la liberté humaine. Nous aboutissons donc fatalement au problème de la Liberté.

L'histoire nous apprend que l'Individu est préexistant à la société envisagée en tant que collectivité organisée, et aussi à l'État qui n'est qu'une forme plus perfectionnée de société. Il constitue donc la base de la société.

Chaque individualité est égale en droits, c'est-à-dire que la liberté de l'un est égale à la liberté de l'autre. La Liberté, c'est le pouvoir de faire le bien ou le mal, de faire de ses droits un bon ou un mauvais usage.

L'homme doit-il faire le bien ? Peut-il avoir le droit de faire le mal ? Par là même que nous concevons l'existence possible du bien, nous en proclamons la supériorité sur le mal. L'homme doit donc faire le bien ; il doit employer sa liberté dans ce sens, et sa liberté n'est respectable que tant qu'elle lui sert à pratiquer le bien. S'il l'emploie à faire le mal, il relève tout d'abord de la loi morale. Qu'il empêche un autre Individu de faire le bien, il empiète à ce moment sur la Liberté et celui-ci est dans le cas de légitime défense.

Enfin, en quoi consiste le bien ? A cette question on peut faire de nombreuses réponses : tout dépend de l'ordre d'idées que l'on envisage. En morale, le bien c'est la vertu. En art, c'est le beau. En économie, c'est l'utile. En biologie, c'est la vie. Certains vont même jusqu'à dire

que la vie, c'est le bien suprême, puisque c'est la faculté de poursuivre la réalisation des autres biens. — Assurément, le bien n'est pas seulement l'une ou l'autre de ces qualités qu'une analyse arbitraire permet seule de séparer. Le bien c'est l'ensemble et l'harmonie de ces qualités. Mais il est cependant possible et il peut être utile de les distinguer *in abstracto*.

Dès lors, voici nos conclusions. L'homme jouit de la Liberté; il peut donc pratiquer le bien; il doit s'abstenir du mal. Le mal, en biologie, c'est tout ce qui est contraire à la vie. L'homme doit donc l'éviter. Mais jusqu'ici son rôle est purement négatif. L'Individu ne doit pas seulement éviter le mal, il doit en outre pratiquer le bien. C'est pourquoi il doit non seulement sauvegarder la vie, mais en outre il doit s'efforcer de la développer en assurant sa perpétuité. C'est un dépôt sacré que l'homme reçoit des générations passées, et qu'il doit remettre intact aux générations futures.

Toute atteinte à la vie de l'Individu constituerait une atteinte à ses droits, à sa Liberté, et il pourrait légitimement la repousser soit par ses propres forces soit en s'unissant librement à d'autres Individus, c'est-à-dire en s'associant.

L'Individu, enfin, a créé cette fiction, qui a nom l'État, et qui n'est en somme que l'association permanente des forces individuelles fictivement considérées comme toutes réunies et dirigée par une simple majorité. Il lui a confié le soin de l'aider à défendre sa Liberté, et, dans ce but, il lui a fait abandon partiel de son droit de légitime défense, que celui-ci exerce par voie de contrainte. C'est ainsi que l'État possède le droit de défendre les Libertés attaquées. Il tire son droit de l'Individu, et il l'exerce pour la défense de l'Individu.

Tout usage mauvais fait par l'homme de sa Liberté sera donc réprimé par l'État s'il porte atteinte à la Liberté d'autrui : si cet abus de la Liberté ne se révélait pas matériellement en atteignant directement ou indirectement un autre ou d'autres Individus, il ne relèverait que de la loi morale.

Pour l'exercice de sa mission, l'État peut imposer aux Individus certaines obligations : c'est ce qu'il faut entendre par les nécessités sociales reconnues par la loi. L'État n'existant que pour la défense des libertés individuelles ne saurait imposer à l'Individu d'autres obligations que celles strictement nécessaires à l'exercice de sa mission limitée. Les nécessités sociales ne peuvent donc exister que dans la limite même des droits de l'État, c'est-à-dire de la protection due aux libertés individuelles ; de sorte que, comme nous le disions plus haut, respect des droits d'autrui, et nécessités sociales reconnues par la loi, sont des expressions synonymes.

Nous nous résumons.

L'Individu doit employer sa Liberté à pratiquer le bien. En faisant le mal, il abuse de sa Liberté, et ses actes relèvent d'abord de la loi morale. Si, en abusant de sa Liberté, il empêche d'autres Individus de faire le bien, (et en cela il porte atteinte à leur Liberté), ces Individus, lésés dans leurs droits, ont la faculté de se défendre. La légitime défense, cette garantie de leur Liberté, ils pourront l'exercer, soit par leur seule force individuelle, soit par l'action libre de l'association, soit enfin par la contrainte que l'État, protecteur des libertés individuelles menacées, exercera au nom de la collectivité.

Nous sommes donc en mesure de répondre d'une façon précise à cette question : quels doivent être les rapports de l'Individu et de l'État ? — La plupart des systèmes

philosophiques et économiques individualistes répondent : l'État doit intervenir toutes les fois que l'Individu porte atteinte à la Liberté d'autrui. — Mais quand cette hypothèse se réalise-t-elle ? quelle est la justification de l'intervention de l'État ? Faut-il donc, chaque fois que cette intervention est réclamée, résoudre cette question abstraite ? la Liberté individuelle est-elle menacée par les actes de tel ou tel Individu ? A ce compte, le problème politique nous semblerait insoluble, et l'action du législateur serait sujette à d'inévitables tâtonnements et à de perpétuels recommencements.

Il faut sortir de l'abstraction. Il est exact, *in abstracto*, que l'État doit protection à la Liberté individuelle ; mais il importe de déterminer d'une façon plus précise quand cette Liberté doit être protégée.

Nous disons qu'elle devra l'être, toutes les fois que l'Individu, abusant de sa Liberté, s'en sert pour faire le mal et nuit à d'autres Individus.

Dès lors l'action du législateur nous apparaît beaucoup plus simple et d'un exercice beaucoup plus facile. Il n'aura pas à résoudre des questions abstraites : il ne se décidera que par des raisons pratiques et concrètes. Tels actes individuels sont-ils un mal, et sont-ils dommageables pour les autres Individus ? — L'initiative individuelle est-elle incapable de les réprimer ? — L'intervention de l'État sera-t-elle sans danger à d'autres points de vue ? — Si le législateur, éclairé par les moyens de renseignements qui sont à sa disposition, croit pouvoir répondre affirmativement à ces trois questions, il doit alors mettre en mouvement l'action de l'État et protéger la Liberté des uns en réprimant l'abus que d'autres ont fait de leur propre Liberté.

Nous en arrivons donc à conclure avec beaucoup de philosophes que l'État n'a qu'une mission, c'est de « protéger le libre développement de chacun, et de veiller à ce que personne n'usurpe le droit de personne »; qu'il l'exerce légitimement, car il est « l'organe du droit individuel préexistant de légitime défense. » Mais nous espérons avoir réussi à établir en outre quand l'État peut intervenir, c'est-à-dire quand l'Individu se trouve en état de légitime défense.

II. — L'ÉTAT D'APRÈS LA CONCEPTION SOCIALISTE.

Ainsi donc l'État doit protéger la Liberté individuelle, c'est-à-dire permettre à chacun d'user de sa Liberté pour faire le bien.

Comment exerce-t-il cette mission ?

Trois doctrines principales sont en présence : la doctrine socialiste ; la doctrine individualiste qui en est le contrepied ; enfin, entre ces deux extrêmes, la doctrine « éclectique » défendue si savamment par M. Cauwès dans son cours d'Économie politique¹.

Nous écartons *de plano* la première.

Tous les systèmes socialistes sont en effet fondés sur l'absorption de l'Individu par l'État. L'Individu, dans cette doctrine, n'est rien ; l'État est tout. L'État a pour mission de faire le bonheur des Individus : ce n'est pas à l'Individu qu'incombe le soin d'assurer son bonheur et celui de la société.

1. *Cours d'Économie politique*, t. I, p. 149 et suiv.

L'État n'est pas le protecteur de la liberté individuelle ; ce n'est pas l' « organe du droit individuel préexistant « de légitime défense. » La liberté individuelle, conception surannée de la philosophie du XVIII^e siècle ! Le droit individuel, qu'est-ce donc ? Y aurait-il un autre droit que le droit social ?

Nous n'avons donc pas à discuter avec les socialistes l'étendue des fonctions de l'État, c'est-à-dire les applications de leur doctrine, puisque nous repoussons énergiquement leur doctrine même, fondée sur la négation du droit individuel, et sur l'exaltation du droit social.

Quant à nous, nous pensons avec Fouillée¹ que « parler « de la Société comme d'une personne dont on écrit le nom « avec une lettre majuscule, et qu'on oppose à l'Individu, « comme une sorte de divinité, c'est faire de la mythologie, « c'est réaliser une abstraction. S'il est vrai que le droit « dans l'Individu c'est simplement la Liberté réelle ou virtuelle, s'il est vrai que le droit dans la société c'est l'égalité de Liberté pour tous, par quelle opération d'alchimie, « les Individus en s'associant, créeraient-ils de toutes pièces « un droit nouveau et opposé au leur, le droit social ? Ce « qui est vrai, c'est qu'en s'associant les hommes ne créent « pas des forces nouvelles. Ils unissent simplement celles de « chacun d'eux. Avant l'association, au service du droit de « chacun, nous n'avions que la force de chacun. Maintenant, « au service du droit de chacun nous avons la force de « tous. Dans tout cela, aucun mystère juridique : il n'y a « qu'un nouveau mécanisme des forces et une nouvelle organisation des intérêts. Le droit social, à l'examiner de près, « n'est qu'une sorte de *Deus ex machina* qui intervient toutes

1. FOUILLÉE, *La science sociale contemporaine*, p. 27.

« les fois qu'on n'a point trouvé dans les Individus et dans
« leur situation réciproque la véritable explication d'un
« droit. Cherchez avec assez d'attention, et poussez l'ana-
« lyse assez loin, vous reconnaîtrez que toute mesure vrai-
« ment juste a sa raison suffisante dans quelque droit inhé-
« rent à tous les Individus. »

M. Renouvier¹ a montré avec non moins de force que l'idée de la Société, considérée comme être réel, ne résiste pas à la critique. Qu'est-ce que cette « Société-Personne » dont les droits sont réputés supérieurs à ceux des seules personnes que nous connaissions, nous et nos semblables ? Qu'est-ce, sinon une fiction pure et simple ? Les droits, les devoirs, n'appartiennent, ne peuvent appartenir qu'aux Individus.

Laboulaye² se demande justement comment la société, l'État pourraient avoir un droit supérieur aux droits de l'Individu. « Y a-t-il dans la somme de ces unités indé-
« pendantes une vertu mystique, un droit, qu'aucune de
« ces unités ne possède ! »

Notre conception de l'Individu et de l'État diffère de la conception socialiste du tout au tout. Nous pensons que la mission de l'État est limitée à la défense du droit individuel, que l'État n'est que l'agent de l'Individu. L'État, selon nous, ne doit se désintéresser « ni de la destinée
« morale, ni de la condition matérielle de ses membres³. » Mais en travaillant à « élever l'une et à améliorer l'autre », il doit subordonner « constamment son action au droit
« des Individus ». Parmi les appels adressés à l'État, l'individualisme doit rejeter tous ceux qui partent d'une

1. RENOUVIER, *Science de la morale*, t. II.

2. LABOULAYE, *L'État et ses limites*.

3. Henry MICHEL, *L'idée de l'État*.

confiance mystique dans la personne État, tous ceux qui tendent plus ou moins directement à sacrifier la dignité de la personne humaine, ravalée du rang de fin en soi à celui de moyen subordonné à une fin, à restaurer l'antique conception d'un État maître de tous les citoyens, et possédant, parce qu'il est l'État, des droits sur eux.

La conception socialiste se rapproche en effet singulièrement de la doctrine professée par les défenseurs de la monarchie absolue, et le dogme socialiste n'est guère que l'image de l'ancienne raison d'État contre laquelle il ne pouvait exister de droit qui vaille, car si les particuliers avaient des droits les uns par rapport aux autres, ils n'en avaient point au regard de l'État. « En général, « tout droit doit venir de l'autorité publique, » disait Bossuet¹. L'absence d'un droit individuel de nature à tenir en échec la puissance publique était en effet l'un des traits caractéristiques de la théorie de l'État en France au xvii^e siècle. Si le conflit de l'Individu et de l'État n'apparaît pas encore à cette époque, c'est que l'idée d'opposer l'un à l'autre ne saurait trouver place dans le système des idées régnantes².

Voltaire, les Encyclopédistes, les Physiocrates, Turgot lui-même, n'ont été que les théoriciens du despotisme éclairé. S'ils réclament des réformes, c'est « dans l'intérêt de l'État ». Ils n'ont pas entièrement renoncé à l'idée que l'État doit, premièrement accroître sa puissance, le reste venant par surcroît. Suivant eux, la législation est toute-puissante, elle est capable de tout transformer. Bossuet faisait descendre la loi du ciel sur la terre. Les théoriciens du despotisme éclairé en laïcisent l'origine. La Raison pour

1. BOSSUET, *Politique*, livre I, article III, prop. 4.

2. H. MICHEL, *L'idée de l'État*.

eux remplace le ciel. A cela près, c'est la même confiance dans l'efficacité souveraine du texte écrit, le même dédain des droits de l'Individu.

Montesquieu, Rousseau, Condorcet, en France ; Kant et Fichte, en Allemagne, jettent les premières bases de l'individualisme. Séparés les uns des autres par la conception qu'ils ont du droit individuel et de son fondement, ils sont tous d'accord pour en proclamer l'existence.

Pour Kant, le théoricien du droit individuel, il existe un droit naturel, antérieur à l'organisation de la société, et dont celle-ci a non seulement pour effet ou pour objet, mais pour obligation d'assurer l'exercice. Le droit unique, originaire, que chacun possède par cela seul qu'il est homme, c'est le droit de s'appartenir, le droit d'être son maître, la Liberté. Chaque Liberté étant inviolable, elle se trouve par là même investie à l'égard des autres de la faculté de les contraindre au respect d'elle-même. D'où cette définition du droit : c'est la possibilité d'une contrainte générale et réciproque s'accordant, suivant les lois universelles, avec la liberté de chacun¹. — Contrairement à Rousseau, il n'admet pas qu'en entrant dans l'État l'Individu fasse aucun sacrifice. Il n'aliène pas une portion de sa Liberté pour jouir plus sûrement du reste. Il renonce à la « Liberté sauvage et déréglée » pour « retrouver sa Liberté intacte dans une dépendance légale, « dans un état juridique². »

Fichte, comme Kant, fait reposer le droit individuel sur un contrat, non pas réel et historique, mais nécessaire en droit.

Les philosophes et les économistes de cette époque,

1. KANT, *Doctrines du Droit*, Introduction.

2. *Id.*, *ibid.*, 2^e partie, 1^{re} section, § 43.

quoique dégageant la notion du droit individuel, sont loin cependant de déclarer la guerre à l'État. « L'opposition « entre l'Individu et l'État, devenue par la suite la caractéristique essentielle de l'orthodoxie individualiste, ne fait « pas partie intégrante de l'individualisme au XVIII^e siècle. » Cette remarque de M. Henry Michel¹ nous semble fort exacte. « Il n'y a que la force de l'État qui fasse la Liberté « de ses membres » dit Rousseau². Kant, quoique ennemi du « gouvernement paternel » ne répugne pas à l'intervention de l'État, à condition qu'elle s'exerce en faveur du droit individuel, et non pas contre lui.

Il est à remarquer que les disciples ont poussé bien plus loin que les maîtres la théorie de la non-intervention. Adam Smith, lui-même, ne déclare-t-il pas que l'État doit assurer les services dont les particuliers ne sauraient se charger, qu'il doit prendre des soins « pour empêcher « la dégénération, et la corruption presque totale du corps « de la nation³. » Il le veut, pour que l'Individu puisse atteindre sa mesure. Ad. Smith est donc conséquent avec le principe individualiste.

La Révolution française a, elle aussi, poursuivi et consacré le triomphe d'un individualisme large et compréhensif, qui fait à l'État sa part. Mais, faute d'avoir suffisamment pénétré et creusé l'idée du droit, comme celles de l'Individu et de la personne, les hommes de la Révolution ne surent pas toujours fixer très exactement la limite que l'action de l'État ne doit point franchir. Sieyès dit que la société, loin de réduire les moyens que l'Individu

1. H. MICHEL, *L'idée de l'État*.

2. ROUSSEAU, *Contrat social*, livre II, ch. XII.

3. AD. SMITH, *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, livre V, ch. I.

apporte à l'association pour son utilité privée, « les agrandit et les multiplie par un plus grand développement des facultés morales et physiques, » et Mounier, dans son projet de Déclaration, pose en principe que « les hommes « doivent avoir le libre et entier exercice de toutes leurs « facultés physiques et morales¹. »

Ce sont les disciples d'Adam Smith, et surtout Dunoyer et Bastiat, qui ont érigé une opposition absolue entre l'Individu et l'État, et ramené tout l'individualisme à cette opposition. — L'école libérale, avec Laboulaye notamment, a continué le mouvement.

Il importe de revenir à la doctrine des premiers individualistes, à cette conception du droit individuel reposant sur le vif sentiment de la dignité humaine et sur l'idée de l'égalité des personnes, qui sont la base de l'ordre social et politique créé par la Révolution française. « Le « vrai but de l'homme, a dit de Humboldt², c'est le développement le plus large et le mieux proportionné de ses forces « dans leur ensemble. » Aussi devons-nous considérer que « toutes les fois que l'intervention de l'État est en opposition avec le libre développement des facultés humaines, « elle est un mal. Toutes les fois au contraire qu'elle aide « à ce développement, elle est un bien³. »

Le socialisme foule aux pieds le droit individuel ; il est le contrepied de la doctrine individualiste qui a pour fondement le respect de la personnalité. Si nous trouvons parfois chez les socialistes des déclarations bienveillantes à l'égard des Individus, méfions-nous. Ce sont de pures tirades électorales, de véritables trompe-l'œil qui

1. *Archives parlementaires*, 1^{re} série, t. VII.

2. DE HUMBOLDT, *Essai sur les Limites de l'action de l'État*.

3. LOUIS BLANC, *Lettre insérée le 18 novembre 1866 au journal La Presse*.

ne sauraient être pris au sérieux. Une doctrine se juge surtout par l'application. Or tous les moyens que le socialisme met en œuvre sont attentatoires à la Liberté de la personne.

Nous ne dirons rien du socialisme d'État qui nous apparaît comme une sorte de moyen terme entre l'individualisme et le socialisme proprement dit, expédient réputé commode pour parer aux difficultés les plus pressantes, en dispensant de prendre parti sur le fond des choses.

III. — L'ÉTAT D'APRÈS LA CONCEPTION LIBÉRALE. — SES ATTRIBUTIONS ESSENTIELLES ET FACULTATIVES.

Quoique profondément distincte de la doctrine individualiste orthodoxe, la doctrine éclectique se dégage nettement de la doctrine socialiste. Elle ne pense pas que l'ordre social puisse être reconstruit à volonté, en vue d'assurer le bonheur des hommes, d'après un plan idéal. Elle ne sacrifie pas l'Individu à l'État.

De telle sorte qu'il est permis de penser que la doctrine individualiste orthodoxe et la doctrine éclectique, sorte de doctrine individualiste rajeunie, toutes deux doctrines libérales, ne diffèrent pas sur la mission qu'elles attribuent à l'État. Pour l'une et l'autre l'État est chargé d'assurer le libre développement de l'Individu. Elles se séparent en ce que pour l'une, l'Individu ne saurait progresser sans une fréquente assistance de l'État : pour l'autre, cette assistance ne doit être qu'exceptionnelle. La première fera souvent appel à l'intervention de l'État, la seconde y recourra plus rarement.

En somme ces deux doctrines reposent sur une conception semblable des droits de l'État. Elles diffèrent sur la détermination de ses attributions. L'une et l'autre cependant divisent les attributions de l'État en attributions essentielles et facultatives. Seulement les attributions facultatives sont réduites au minimum par la doctrine individualiste, tandis que la doctrine éclectique les étend avec plus de complaisance.

Quelles doivent donc être les attributions essentielles de l'État? Quelles attributions peut-il exercer à titre facultatif?

Nous ne saurions nous contenter d'une simple énumération des attributions considérées comme essentielles : entretenir une armée, une marine, une police, diriger la politique extérieure du pays, rendre la justice, etc., percevoir enfin l'impôt pour assurer la marche des services remis aux mains de l'État, et nous borner à ajouter que toutes autres attributions sont facultatives!

Si l'on admet qu'il existe des attributions essentielles, il faut dire pourquoi on les considère comme telles. Si l'on déclare que les autres sont facultatives, il faut encore en donner la raison. Ainsi nous aurons une ligne de démarcation certaine et nous saurons si telle intervention de l'État rentre dans ses attributions essentielles ou facultatives, et doit par contre, être ou non considérée comme obligatoire.

Pour savoir si telle intervention de l'État rentre dans la catégorie de ses attributions essentielles ou dans celle de ses attributions facultatives, il suffit de se demander dans quelle mesure elle est nécessaire pour la défense de la liberté individuelle. Toutes les fois que la liberté d'un Individu se trouve violée, l'État a en effet le droit

et le devoir d'intervenir et d'exercer le droit individuel de légitime défense dont il a l'exercice.

Le premier devoir de l'Individu, c'est de conserver sa Liberté. Le premier devoir de l'État consiste à l'y aider. Toute atteinte à la Liberté de l'Individu doit être réprimée d'où qu'elle vienne.

Nous considérerons donc comme rentrant dans les attributions essentielles de l'État toutes les interventions dont le but sera de concourir à la conservation des droits de l'Individu. C'est pourquoi l'armée, la police, la diplomatie, l'administration de la justice, constituent pour l'État des attributions essentielles ; elles tendent en effet à la conservation des droits de l'Individu vis-à-vis d'empiètements émanant d'Individus de même nationalité ou de nationalité différente.

Nous irons plus loin, nous n'admettons pas avec Fichte¹ et Eotvòs² « que l'État n'ait pas d'autre but que la « sûreté des Individus. »

Sans aller jusqu'à dire avec Bluntschli³ que « le but « véritable et direct de l'État, c'est le développement des « facultés de la nation, » nous pensons que l'Individu n'a pas seulement le devoir de conserver sa Liberté, ses droits : il a aussi le droit de les développer, c'est-à-dire en somme de faire plus de bien, de progresser, à condition de respecter les droits d'autrui, et nous estimons que pour cette œuvre de progrès l'Individu peut recourir à l'État. Car de même que l'État en protégeant les atteintes portées à la Liberté ne fait qu'exercer les droits individuels de légitime défense, de même, en stimulant le

1. FICHTE, *Naturrecht*, III, 132.

2. EOTVOS, *Moderne Ideen*, II, § 91.

3. *Théorie générale de l'État*, I. V, ch. IV, p. 276.

progrès, l'État ne fait qu'exercer les droits qu'ont les Individus eux-mêmes de se développer, de progresser. Son action demeure toujours fondée sur les droits de l'Individu : elle a donc encore une base, une cause qui la légitiment.

Mais par là-même que l'action de l'État repose ici encore sur les droits de l'Individu, elle ne saurait être plus étendue que ceux-ci. Or si l'Individu est tenu de veiller à la conservation de sa Liberté, de la défendre contre toute attaque, il n'est pas tenu de progresser, il ne peut même le faire qu'à la condition de respecter les droits acquis par les autres Individus.

L'État agissant à la place de l'Individu, et l'aidant à accomplir l'œuvre de progrès est tenu également de respecter ces droits acquis.

L'État ne peut commander que lorsqu'il s'appuie sur un droit, car toute contrainte légitime a un fondement juridique. Lorsque l'action de l'État cesse de s'appuyer sur un droit, et sort ainsi des bornes de l'ordre juridique, elle perd essentiellement la forme de la contrainte. Elle n'est plus qu'aide, tutelle, encouragement.

Nous concluons donc que toute intervention de l'État, tendant à protéger, à conserver la Liberté de l'Individu, rentre dans ses fonctions essentielles. Toute intervention tendant à assurer son développement, à la faire progresser rentre seulement dans ses fonctions facultatives.

On nous reprochera peut-être de limiter singulièrement les attributions essentielles de l'État, de réduire en tout cas son rôle en matière de progrès social ; peut-être ira-t-on jusqu'à nous accuser de ne guère croire au progrès ?

Ces accusations seraient sans fondement.

Qu'il nous soit permis de faire remarquer avec Fouillée¹ qu'« autre chose est de s'imaginer que tout droit est « privé, relatif à la vie privée, à l'égoïsme individuel; autre « chose de dire que tout droit est personnel, c'est-à-dire « qu'un droit qui n'est pas le droit d'une personne, ou de « plusieurs, ou de toutes, est une fiction. » Si l'homme a des droits, on ne peut dire que ce soit uniquement en vue de sa vie privée. Donc, en admettant même que l'État eût pour unique but la protection des droits, il serait encore protecteur de la vie sociale, qui est le milieu où ils s'exercent. La liberté, fondement du droit, n'est pas un principe d'égoïsme : elle tend à se répandre au dehors, et non pas seulement à se condenser en soi ; c'est une puissance d'expansion autant et plus que de concentration, c'est une force sociale, autant et plus qu'une force individuelle.

Même en limitant l'action de l'État à cet unique but, nous laisserions encore un vaste champ ouvert à son activité.

Mais nous n'allons même pas jusqu'à cette limitation, et nous ne prétendons pas que l'État doive se désintéresser du progrès social. « La conservation de tous, et le « progrès de tous, a dit Fouillée² ; tel est l'objet du pacte « social, et par conséquent le but de l'État. » Nous pensons de même.

Nous croyons que, en encourageant le progrès sous toutes ses formes, par tous les moyens dont il dispose, l'État peut contribuer très efficacement à son utile développement. Ce que nous prétendons seulement, c'est que si « la conservation de tous et le progrès de tous » sont

1. FOUILLÉE, *La Science sociale contemporaine*.

2. *Ibid.*

le double but à fixer à l'action de l'État, il doit être atteint dans l'un et dans l'autre cas par des moyens différents.

La notion de l'État, nous le répétons, ne saurait être séparée de celle de l'Individu. C'est l'Individu qui crée l'État; il ne saurait donc lui donner plus de droits qu'il n'en possède. Or l'Individu doit conserver ses droits et il peut les développer. Il peut, par la force même, assurer la conservation de ses droits; dès lors, en constituant l'État, il remet à celui-ci l'exercice de son droit de légitime défense. L'État, en assurant la conservation de tous, agira comme organe de la contrainte sociale. Il pourra réprimer, même par la force, les abus de la Liberté.

L'Individu ne peut au contraire développer ses droits, progresser, qu'en ne portant pas atteinte aux droits d'autrui. L'État doit assurément aider l'Individu dans la voie du progrès, lui apporter son appui. Mais alors il n'intervient plus comme agent de la contrainte sociale. Lui aussi, il est tenu de respecter les droits acquis. Il encouragera l'Individu, il ne le défendra pas. Son rôle sera cependant plus actif que dans la première de ses fonctions : il interviendra pour agir, tandis que tout à l'heure il n'intervenait que pour réprimer. Mais il ne commandera plus; il exhortera; il stimulera avec la toute-puissance que sa force et son organisation mêmes pourront mettre à sa disposition.

En somme, sans exclure l'intervention de l'État pour le progrès, nous demandons seulement « qu'il n'agisse
« jamais plus qu'il n'est nécessaire pour procurer aux
« citoyens la sécurité entre eux et vis-à-vis des ennemis
« extérieurs ; qu'il ne restreigne jamais leur liberté en
« faveur d'un autre but¹. »

1. HUMBOLD, *Essai sur les Limites de l'action de l'État*.

Tout ceci suppose assurément la croyance au progrès. Mais le progrès est une notion qu'il importe de bien préciser. Certaines personnes ont toujours ce mot à la bouche. Un seul rivalise généralement avec celui-ci, et partage son succès, c'est celui de « Réformes. »

Nous croyons qu'il importe de se garder d'une exagération, qui n'est d'ailleurs que l'indice d'une erreur scientifique, comme l'a si bien établi M. Renouvier dans sa Science de la Morale. « De quel droit, dit-il, parler d'une « loi du progrès? On ne peut pas définir scientifiquement « le terme vers lequel l'humanité s'avance. Des faits de « progrès, oui, sans doute, il s'en produit, mais rien de plus « que des faits. Encore pour apprécier ces faits, faut-il « invoquer un idéal social quelconque? La théorie du pro- « grès fatal et continu offre si peu le caractère scientifique « qu'on peut y voir une variante du dogme théologique de « la grâce. Elle compte sur la providence des faits succes- « sifs, qui tire le bien du mal. Elle désintéresse les « personnes de l'action vertueuse et ferme. Elle les détourne « des jugements intègres, incorruptibles, en les engageant « à bénir le passé, à justifier le présent quel qu'il soit, et « à compter dans tous les cas sur l'avenir... ». Les faits de progrès sont toujours dus « à une liberté en acte », toujours conquis « par une liberté contre une résistance. » Les grands progrès sociaux sont « des victoires remportées « sur les habitudes générales ». Les plus grands de tous les progrès concevables seraient aussi « les actes de liberté « les plus profonds et les plus résolus. » Les progrès de ce genre ne peuvent être dus qu'à l'initiative « de groupes « libres d'hommes choisis, ayant composé entre eux des « sociétés nouvelles et exemplaires, œuvres de passion phi- « losophique et de puissante réflexion en des sphères

« limitées. » Ces associations libres et volontaires font ce que ni l'homme individuel, ni, à plus forte raison, la masse sociale tout entière ne sont capables de faire. Elles s'arrachent à l'empire de la coutume, elles substituent des actes réfléchis à des actes mécaniquement accomplis et enchaînés. « La substitution de l'association volontaire et limitée à la société fatale », tel est le moyen d'acquiescer la plus grande somme possible de liberté, par conséquent de réaliser la somme la plus considérable de progrès.

L'État, agissant dans les limites que nous avons tracées, c'est-à-dire en respectant les droits acquis, concourra bien plus efficacement au développement du progrès qu'en l'imposant par voie de contrainte. Le progrès sans la persuasion, sans l'adhésion successive de tous, serait le contraire même du progrès.

IV. — DES DROITS DE L'INDIVIDU.

Il importe de dégager certaines conséquences de tout ce qui précède.

Nous avons dit que le but de l'État était d'assurer la conservation de ses droits individuels à chaque citoyen, et d'aider à leur développement, ce qui veut dire que nous ne considérons pas l'État comme une force indépendante de l'Individu et supérieure à lui, pas plus d'ailleurs que nous le considérons comme inférieur à l'Individu. Nous ne disons pas en effet avec Proudhon¹ « que bien

¹ 1. PROUDHON, *Prologue. Système des contradictions économiques*, titre II.

« loin de subordonner la liberté individuelle à l'État, c'est
« l'État, la communauté qu'il faut soumettre à la liberté
« individuelle. » Il n'existe pas dans la société deux êtres
distincts, l'un, être physique, l'Individu, l'autre, être
moral, selon la conception romaine qui nous poursuit
toujours, l'État ; l'un supérieur à l'autre. En somme, le
fondement de la Société, c'est l'Individu. Comme le dit
Hegel, « l'État sans Individus ne se conçoit pas : c'est un
« néant. Au contraire, les Individus se peuvent à la rigueur
« concevoir en dehors de l'État. » L'État n'est qu'un orga-
nisme créé par l'Individu : ses droits par conséquent ne
sauraient être supérieurs, ni inférieurs, à ceux de l'Indi-
vidu. Il n'agit que dans la mesure des droits individuels.
L'État d'ailleurs est une fiction. C'est la majorité des
Individus exerçant au nom de tous le droit qu'a chaque
Individu de défendre sa liberté et de la développer.

Il n'est donc pas exact de dire que l'État est une force
sociale subordonnée à l'Individu. Ce qui est vrai c'est que
le fondement de toute force sociale c'est toujours en défi-
nitive l'Individu. L'État n'est qu'une mise en œuvre par-
ticulière des forces individualistes.

Dès lors, n'en devons-nous pas conclure que l'action de
l'État ne devra s'exercer en principe qu'à défaut de l'ac-
tion individuelle ?

Assurément, en créant l'État, l'Individu se dépouille du
droit de se défendre par la force. (Sauf cependant au cas
où une atteinte directe serait portée à sa vie, ce qui tend
à prouver que la vie est considérée par le législateur
comme le bien suprême). Hors de ce cas l'Individu ne
peut réprimer par la force les atteintes portées à ses
droits. Pour le faire, il doit s'adresser à l'État.

Mais la force n'est pas le seul moyen, ce n'est même

pas toujours le meilleur, de garantir ses droits. L'Individu pourra employer tous autres moyens que la situation comportera. Et il pourra ainsi satisfaire son légitime désir de réparation, il pourra même prévenir de nouveaux empiètements sur sa liberté sans demander l'aide de l'État.

Dans ces cas, l'État ne devra point intervenir. Organe des forces individuelles, il ne doit agir que si les autres moyens restés à la disposition de l'Individu n'ont donné ou ne doivent manifestement donner aucun résultat.

Assurément, dans notre système, nous faisons une large place à l'initiative individuelle. Est-ce un mal? est-ce un bien ?

Nous pensons qu'une société qui ne progresserait pas serait une société en décadence et ne tarderait pas à disparaître. D'autre part, nous avons essayé d'établir que l'État ne pouvait, à raison de son fondement philosophique, empiéter sur les libertés individuelles pour favoriser le développement du progrès. Et nous avons ajouté que d'ailleurs le véritable progrès ne pouvait être obtenu que par l'action lente et persuasive des forces individuelles. Il importe donc avant tout de développer ces forces individuelles si l'on croit à la nécessité du progrès. Or, n'est-il pas évident que si l'Individu se reposait sur l'État du soin de défendre ses droits menacés, s'il n'essayait pas de réprimer lui-même les atteintes qui peuvent y être portées, l'Individu perdrait bien vite, avec le sentiment de sa responsabilité, tout esprit d'initiative.

« Plus l'intervention de l'État augmente, plus cette
« notion se répand parmi les citoyens que tout doit être
« fait pour eux et rien par eux. L'idée que le but désiré
« doit être atteint par l'action individuelle ou des associa-

« tions particulières, devient de plus en plus étrangère à
« chaque génération et l'idée qu'il doit être atteint par le
« concours du gouvernement devient de plus en plus fami-
« lière, jusqu'à ce qu'enfin l'intervention du gouvernement
« vienne à être regardée comme le seul moyen pratique. »

C'en serait bien vite fait du progrès ! Le bien public et le bien des particuliers ne sont qu'une même notion. Le bien public ne peut être réellement atteint que par l'action individuelle. Dès lors, l'État lui-même n'est-il pas intéressé à son développement ?

« Ce qui finit toujours par faire la valeur d'un État, c'est
« la valeur des Individus qui le composent », dit avec juste
raison Stuart Mill¹. « Un État qui sacrifie l'élévation et
« l'élasticité intellectuelle des citoyens à un peu plus d'ha-
« bileté administrative, ou à cette apparence d'habileté que
« donne toujours la pratique des détails, un État qui,
« même avec des vues bienfaisantes, rapetisse les individus
« pour en faire des instruments plus dociles, verra un jour,
« qu'avec de petits hommes on ne fait pas de grandes
« choses. »

La théorie évolutionniste a établi que la sélection naturelle, jointe à une tendance à la variation et à l'hérédité des variations, était une des causes principales de cette évolution grâce à laquelle tous les êtres vivants, en commençant par les plus humbles, ont atteint leur organisation actuelle et l'adaptation à leur mode d'existence.

En concurrence avec les membres de sa propre espèce, en lutte avec les membres d'autres espèces, l'Individu dépérit et meurt, ou bien prospère et se multiplie selon qu'il est bien ou mal doué. Un régime contraire, s'il

¹ 1. STUART MILL, *La liberté*.

pouvait être maintenu, serait, avec le temps, fatal à l'espèce. Il importe à la société que les individus du plus grand mérite se développent et se multiplient davantage que ceux de moindre mérite¹. Quand l'État impose de nouvelles charges aux citoyens, ou met de nouvelles restrictions à leurs libertés, il ne faut pas envisager seulement les effets directs et prochains et négliger les effets indirects et lointains produits par ces empiétements continuels sur les droits individuels. Par l'accumulation des infractions légères à ces droits, les conditions vitales de l'existence individuelle ou sociale en viendraient à être si imparfaitement remplies que cette existence elle-même déclinerait.

Le déclin ainsi amené devient manifeste là où on gouverne trop. Dans les dernières années qui ont précédé la Révolution Française on en était arrivé à une réglementation tellement excessive de l'activité humaine dans le moindre détail, à une absorption si exorbitante des produits de cette activité au profit du gouvernement, que la vie était devenue presque impossible.

La fonction du libéralisme dans le passé a été de mettre une limite aux pouvoirs des rois. La fonction du vrai libéralisme dans l'avenir sera le plus souvent de limiter le pouvoir des Parlements.

En résumé, l'action de l'État, soit qu'elle se manifeste pour la défense de l'Individu, soit qu'elle s'exerce pour le développement du progrès, doit être en principe une action subsidiaire.

Cette règle ne doit pas comporter d'exception, lorsque l'État intervient comme auxiliaire du Progrès.

1. H. SPENCER, *L'Individu contre l'Etat. — Les péchés des Législateurs.*

On conçoit, au contraire, des exceptions possibles lorsque l'État intervient comme défenseur de la Liberté.

Dans une société organisée, les Individus peuvent renoncer au droit qu'il ont de repousser par la force, les attaques dirigées contre leur Liberté. Il y va du bon ordre de la société. D'ailleurs, en concentrant entre les mains de l'État les pouvoirs individuels de légitime défense, on crée une force supérieure à la force individuelle isolée et qui cependant demeure à la disposition de l'Individu. L'État dépositaire des droits de défense individuels les exercera comme il l'entendra, à la condition que ce soit toujours pour le service de ces droits. Si donc les circonstances l'exigeaient, l'État pourrait intervenir directement par voie de contrainte sans attendre que l'action individuelle se soit exercée. Il pourra même s'il en est besoin intervenir préventivement.

Une autre condition que l'on est en droit de poser à l'exercice de l'action de l'État, est la suivante. Cette action ne sera justifiable que si elle ne doit présenter aucun inconvénient correspondant aux avantages poursuivis et obtenus. Le bien est assurément une notion absolue, mais en philosophie seulement. Notre esprit peut concevoir le bien, principe abstrait. Mais il nous montre en revanche, dans le domaine des faits, que le bien est souvent l'ennemi du bien.

Le bien en économie politique, c'est l'utile. Le bien en morale, c'est la vertu. Combien de fois la vertu et l'utilité se trouvent-elles en conflit ? Nous devons donc exiger que l'action de l'État ne soit pas la cause d'un mal nouveau remplaçant le mal détruit. Ceci est de toute évidence et de plus longs développements seraient superflus.

V. — DES MODES D'ACTION DE L'ÉTAT. — ACTION DIRECTE. — ACTION INDIRECTE. — ACTION SUPPLÉTIVE. — ACTION RÉGLEMENTAIRE. — ACTION PRÉVENTIVE. — ACTION RÉPRESSIVE.

Nous avons essayé de préciser le rôle de l'État, de déterminer ses attributions et d'indiquer les limites légitimes de son action.

Il nous reste à examiner les moyens dont il dispose pour exercer cette action.

Les divisions données par les auteurs à cet égard sont fort variées, et les noms dont ils qualifient le même mode d'intervention sont très divers. On peut les ramener à une distinction essentielle : tantôt l'État agit par voie directe, tantôt il agit par voie indirecte.

L'action indirecte, dans notre société individualiste, est le mode normal d'intervention de l'État. A l'Individu dont les droits ont été lésés, il offre une justice organisée, une magistrature d'État, une procédure régulière. L'Individu n'est pas obligé de recourir à cette justice. Mais celle-ci offre toutes les garanties ; l'Individu s'adresse à elle le plus souvent, et en obtient une réparation qui consistera d'ordinaire en une condamnation pécuniaire.

Mais il existe des violations de la Liberté individuelle qui n'atteignent pas seulement l'Individu, qui en est la victime unique en apparence. Elles constituent une atteinte indirecte aux droits d'autres Individus, ou bien elles apportent le trouble dans les rapports sociaux et privent les Individus du plus légitime de leurs droits, le droit à

la tranquillité¹, conséquence immédiate de leur droit à la Liberté. L'État interviendra alors directement et, en exerçant le droit de contrainte dont l'Individu s'est dessaisi à son profit, il légiférera, il réprimera lui-même soit par une action parallèle à celle de l'Individu, soit isolément. Il inscrira une peine dans la loi, et il appliquera cette peine. Lorsque l'État intervient comme protecteur des droits individuels, son action s'exerce surtout par voie répressive.

Ce n'est pas tout. Il est des cas où la violation des droits individuels ne saurait être utilement réprimée après coup, soit que la satisfaction obtenue par l'Individu ne puisse égaler le dommage subi, soit que la réparation du dommage soit même impossible. C'est alors que l'action de l'État s'exerce d'une façon plus directe encore. La réglementation se fera plus étroite. De répressive elle deviendra préventive. Certains actes seront formellement interdits à l'action individuelle. Les limites de la Liberté seront sur certains points déterminées par avance.

L'action préventive d'ailleurs est toujours suivie de l'action répressive. La répression sera la sanction de l'inobservation des dispositions préventives édictées par l'État.

Tous ces modes d'intervention de l'État reposent sur le même fondement : le respect des droits individuels.

L'État ne prêtera pas sa justice pour une œuvre autre que la réparation légitimement due à celui dont les droits ont été violés.

Son action réglementaire aura comme la compétence

1. « La sûreté c'est l'assurance de la liberté légitime », DE HUMBOLDT, *Essai sur les limites de l'action de l'État*, — Trad. Chrétien., ch. IX, p. 442.

de ses magistrats, les mêmes limites. La réglementation ne doit être que la mise en œuvre, la traduction en textes législatifs de ce principe philosophique que tous les Individus étant égaux en droits, la liberté des uns ne saurait être entravée par la liberté des autres. D'où il suit que nous considérerions comme illégale toute réglementation qui ne reposerait pas sur ce principe. « L'État « est institué pour me faire jouir de ma liberté et me protéger contre la violence, et non pour opprimer ma « liberté pour faire de moi une machine¹. »

L'action préventive de l'État qui doit se plier aux situations économiques les plus variées ne saurait interdire à l'action individuelle d'autres manifestations que celles qui auraient pour conséquence inévitable la violation des droits légitimes d'autres Individus. On voit par là avec quelle prudence l'État doit exercer cette action préventive tant il est difficile de préciser par avance sans erreurs et sans troubles les limites de la liberté humaine. « Le difficile », comme disait Mirabeau l'ainé², et ceci est encore plus vrai pour notre époque, « c'est de ne promulguer « que les lois nécessaires, de rester à jamais fidèle à ce « principe vraiment constitutionnel de la société, de se « mettre en garde contre la fureur de gouverner, la plus « funeste maladie des gouvernements modernes. »

Nous ajouterons que l'État ne saurait légitimement recourir à l'action préventive en dehors des cas dans lesquels la simple répression serait insuffisante.

L'action préventive aura donc un champ d'action singulièrement restreint. Mais il est des cas où l'Individu

1. J. SIMON, *De la liberté*.

2. *Sur l'éducation publique*, p. 69.

doit être protégé contre des dangers ou des maux que l'action individuelle n'a pas engendrés ou qui l'ont été par des Individus sur lesquels l'État n'exerce pas son droit de souveraineté. Dans ces cas l'action répressive est impossible. L'action préventive pourra seule être employée utilement.

Pour l'exercice de ses attributions facultatives, pour l'œuvre de progrès dont il ne saurait se désintéresser, l'État emploiera tantôt l'action directe, selon que l'initiative individuelle devra être simplement encouragée ou qu'au contraire l'action individuelle ne s'exerçant pas, il devra y être suppléé par celle de l'État.

L'action directe sera ici plus exceptionnelle que lorsque l'État intervient comme organe de défense sociale. L'État en effet est mal placé pour entreprendre certaines œuvres soit industrielles soit commerciales. En revanche, il faut reconnaître qu'il sera parfois à même de diriger certains services bien mieux que ne le pourrait faire l'Individu et nous en verrons des exemples en matière d'hygiène publique. L'Individu, dont l'activité est mise en mouvement surtout par l'intérêt personnel, a une tendance à se désintéresser des progrès dont la réalisation ne le touche pas directement. L'État sera donc appelé assez souvent à intervenir.

Mais l'action de l'État s'exercera rarement ici par voie réglementaire. Le progrès ne se décrète pas. Il faut, pour le réaliser, agir surtout sur les mœurs, et la loi constitue un moyen bien imparfait d'atteindre ce résultat. D'ailleurs il ne faut pas oublier que nous avons posé en principe que l'État dans cette mission de protecteur du progrès n'a, pas plus que l'Individu, le droit de porter atteinte aux droits légitimement acquis par d'autres Individus. Le

champ d'action de la réglementation est donc ici très limité. Elle ne saurait en sortir sans dangers. Le progrès imposé est un progrès factice qui tôt ou tard amène des déceptions parfois chèrement payées.

Souvent l'action directe de l'État aura pour conséquence de susciter l'initiative individuelle en lui apprenant des progrès qu'elle est à même de réaliser soit par son action isolée, soit par voie d'association. « Le meilleur gouvernement, a dit Goethe, est celui qui apprend aux hommes à se gouverner eux-mêmes. » Le plus souvent, l'action directe de l'État sera une action impulsive. Elle devra par suite n'être que temporaire et disparaître dès qu'elle aura produit les résultats qu'on devait en attendre.

L'action supplétive de l'État s'exercera le plus souvent à côté d'une action individuelle, moins parfaite, ou en l'absence de toute action individuelle préexistante.

Mais parfois, en vue d'assurer plus complètement les résultats qu'il se propose d'atteindre par son action directe, l'État pourrait être tenté de détruire l'action individuelle préexistante, et c'est ce qu'il fait lorsqu'il établit un monopole. Le monopole est contraire au principe des droits individuels. Aussi, sans condamner d'une façon absolue le monopole établi dans un but de progrès, nous pensons cependant que le monopole ne peut être légitime que lorsqu'il est établi dans un but de défense des droits individuels.

L'action indirecte de l'État agissant pour développer le progrès sera pour ainsi dire sans limites. Elle se manifestera surtout par l'action auxiliaire. Ce mode d'intervention présente de grands avantages sur l'action directe. Il est plus économique. Il est plus conforme à l'idée d'une société individualiste. Le progrès ainsi provoqué

est peut-être plus lent, mais il est moins factice. L'action directe de l'État ne devra être employée dans cette hypothèse que s'il est démontré que l'action auxiliaire ne peut produire les résultats que l'on se propose d'atteindre.

Quant aux moyens dont dispose l'État pour exercer cette action auxiliaire, ils sont fort nombreux, et il serait impossible de les énumérer. Ce sont les encouragements, les récompenses, les secours divers, dont nous aurons l'occasion de rencontrer des exemples en étudiant les diverses interventions de l'État en matière d'hygiène publique.

Il est une forme de l'action indirecte de l'État qui mérite d'être encouragée et développée. Dans les différents services qu'il dirige légitimement, l'État est à même de réaliser les progrès qui lui paraissent désirables. En essayant des méthodes ou des systèmes nouveaux l'État prêche d'exemple, et les résultats obtenus sont de nature à exercer la plus heureuse influence sur l'action individuelle. L'État, a-t-on dit, doit être un patron modèle. Rien n'est plus juste. Mais l'État doit être un modèle dans toutes les fonctions qu'il exerce, et en particulier nous dirons qu'il doit être un hygiéniste modèle.

VI. — DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE CORRESPONDANT AUX DIFFÉRENTES FONCTIONS DE L'ÉTAT.

De ce que l'État agit tantôt pour faire respecter la liberté individuelle, ce qui constitue pour lui une fonction essentielle, pour l'exercice de laquelle il dispose de pouvoirs étendus, et tantôt pour protéger le développement

du progrès ce qui constitue une fonction purement facultative, dans l'exercice de laquelle ses pouvoirs sont singulièrement plus limités, il s'ensuit que l'intervention de l'État entraînera au premier cas une administration plus développée qu'au second.

Toutes les interventions de l'État légitimées par une raison de défense des droits individuels et tendant au même but, devront être groupées sous une même direction,

Il en sera de même lorsque l'État interviendra pour susciter ou développer le progrès, mais dans ce second cas il ne sera pas toujours nécessaire de créer une organisation administrative distincte. Le plus souvent, pour exercer sa mission, l'État empruntera les services de l'administration présentant le plus d'analogie avec le but qu'il poursuit.

Il en sera autrement il est vrai lorsque l'État emploiera l'action directe. Cette méthode entraînera en effet la constitution de rouages administratifs souvent nombreux, et c'est pour cette raison que ce procédé est moins économique que l'action auxiliaire. L'action auxiliaire pourra être aussi peu administrative que possible. Elle empruntera souvent pour s'exercer les bons offices de l'action individuelle. C'est ainsi que tels encouragements, tels secours pourront être répartis par des associations libres. Le développement de l'action individuelle sera dans ce cas pour l'État, non seulement la fin, mais aussi le moyen.

Une organisation administrative distincte est indispensable lorsque l'État exerce l'une de ses fonctions essentielles, mais il importe d'éviter une extension démesurée des rouages administratifs, qui ne correspondrait pas aux services rendus.

Il ne faut pas se dissimuler en effet que si l'administra-

tion rend à une société de grands services, elle n'est pas sans mériter certains reproches.

L'administration diminue plus qu'elle ne développe l'initiative individuelle, non seulement chez ceux qui en font partie mais aussi dans le reste de la population, qui d'une part voit dans les emplois administratifs les avantages d'une situation sûre et suffisamment rémunérée, et qui d'autre part s'habitue à être gouvernée et mise en tutelle.

L'administration a encore un défaut capital, c'est qu'elle est coûteuse. La création d'un rouage administratif doit être précédée du vote d'un crédit, c'est-à-dire d'une imposition afférente non seulement aux services rendus, mais aux frais d'entretien du rouage administratif. Les résultats auxquels on tend pourraient être parfois atteints par l'action individuelle, et celle-ci supprimerait en grande partie les frais correspondants à l'existence du service administratif. Elle aurait de plus cet avantage de faire supporter la dépense afférente aux services rendus seulement par ceux qui en auraient réellement profité.

La dépense est malheureusement la conséquence de l'intervention de l'État à laquelle on pense le moins. Et c'est une des raisons pour lesquelles la société moderne tend à devenir de plus en plus coûteuse. Nous n'insisterons pas sur les conséquences de cet accroissement des dépenses publiques dont la principale tend à être la répartition des charges fiscales entre les citoyens en raison inverse du bénéfice qu'ils retirent des services divers organisés et administrés par l'État.

Nous nous résumerons en disant que la constitution de rouages administratifs ne doit être admise que lorsqu'elle est indispensable pour produire les résultats recherchés, et dans la mesure où l'administration rend des services

proportionnés aux dépenses qu'elle entraîne. Dans tous les autres cas l'intervention de l'État s'exerçant par voie d'action auxiliaire et, toutes les fois qu'il sera possible, par l'intermédiaire de l'action individuelle, nous paraîtra toujours préférable.

VII. — NÉCESSITÉ DE COMBINER L'ÉTUDE DES PRINCIPES
AVEC L'EXAMEN DES FAITS.

Jusqu'ici nous avons essayé d'établir le fondement de l'intervention de l'État, de déterminer quelles sont ses attributions essentielles et ses attributions facultatives, et de préciser les limites légitimes de son action. Nous avons examiné ensuite les moyens dont il dispose pour exercer son action, et montré que la conséquence ordinaire de l'intervention de l'État était la constitution de rouages administratifs.

Nous devons sortir maintenant du domaine de la théorie, et montrer que toutes les considérations générales développées plus haut ne sont pas sans utilité pour la solution des nombreux problèmes sociaux qui tous les jours soulèvent la question de l'intervention de l'État.

Nous avons combattu le système qui consiste à résoudre ces problèmes au jour le jour, et au mieux, dit-on, des intérêts engagés. Les partisans de ce système, nous n'oserions dire de cette méthode, estiment que les principes ont fait leur temps. Les doctrinaires ont vécu disent-ils ; laissons donc notre raison se déterminer par l'étude des faits, le bon sens et l'esprit de justice.

Nous avons repoussé ce système.

Pour nous, la question de l'intervention de l'État doit se rattacher à des principes bien nets et nous pensons avec

M. Henry Michel¹ que l'école libérale actuelle a le tort de dédaigner les principes abstraits, les vues à priori.

Ces principes ne sont pas si nébuleux qu'on voudrait le faire croire; ils constituent au contraire un guide sûr entre les mains du législateur pour la solution des problèmes sociaux.

Au reste, il faut bien le reconnaître, lorsqu'un problème nouveau vient à se poser devant le législateur, celui-ci essaye toujours de dégager ce que l'on appelle volontiers « les principes de la matière ». Il descend en lui-même, et sans dédaigner l'étude des faits et les résultats de l'expérience, il s'efforce d'arrêter une ligne de conduite générale.

Pourquoi dès lors n'essaierait-on pas de tracer cette méthode par avance à tête reposée, sans souci des circonstances et des préoccupations du moment?

Mais la question de l'intervention de l'État doit être ensuite ramenée sur le terrain de la pratique, puisque c'est dans la pratique qu'elle se pose. A chaque projet d'intervention de l'État, il faut examiner les circonstances dans lesquelles cette intervention est réclamée, les faits qui la justifient, les résultats qu'on est en droit d'en attendre. Seulement, au lieu de se laisser guider par les sentiments, de se laisser entraîner par l'éloquence des faits souvent habilement présentés, il faudra chaque fois examiner ces faits non seulement avec les élans de son cœur, et les impressions de son esprit, mais aussi avec les lumières de sa raison. Il faudra se demander si la liberté des Individus est menacée par l'usage que d'autres Individus font de la leur, ou s'il s'agit seulement d'assurer à certains

1. H. MICHEL, *L'Idée de l'État*.

un usage plus étendu et plus utile de leurs droits. Il faudra rechercher quelle est la meilleure manière pour l'État d'intervenir utilement, se demander si l'action individuelle peut être ou non suffisante pour atteindre le but proposé, si l'intervention de l'État n'est pas de nature à engendrer un nouveau mal à côté de celui auquel il est porté remède.

La solution du problème sera ainsi facilitée, l'unité de vues dans la législation assurée, bien des injustices seront évitées, la source de bien des revendications sera tarie, bien des progrès enfin seront réalisés.

Nous n'avons donc aucun scrupule à conclure que la question de l'intervention de l'État est une question d'espèce, parce que nous ne sommes pas de ceux qui font fi des faits. Mais ces espèces doivent être envisagées avec une méthode et dans un esprit que nous avons essayé d'indiquer.

Nous avons dit que les attributions de l'État sont tantôt essentielles, tantôt facultatives, selon que l'État intervient pour faire respecter les droits individuels ou seulement pour encourager le développement du progrès. Les faits seuls pourront nous dire si telle intervention que l'on réclame de l'État rentre dans l'une ou l'autre de ses attributions. Mais cette question résolue, nous saurons en vertu des principes établis que l'intervention de l'État ne peut être refusée en premier cas, et qu'elle doit s'exercer avec des pouvoirs très étendus, tandis qu'au second cas l'intervention de l'État est purement facultative, qu'elle doit s'exercer seulement à défaut d'une action individuelle, qu'elle doit respecter les droits acquis, et que le résultat recherché doit être suffisant pour légitimer cette intervention.

Nous avons dit encore que l'action de l'État pouvait s'exercer de plusieurs manières, que notamment elle était tantôt directe et tantôt indirecte. L'étude des faits permettra de discerner lequel de ces modes d'intervention devra être employé de préférence. Mais l'étude des principes nous ayant fait discerner les avantages et les inconvénients intrinsèques de chacun de ces modes d'intervention, ce sera en toute connaissance de cause que l'on s'arrêtera à tel ou tel d'entre eux.

Ainsi sachant que l'action auxiliaire présente plus d'avantages et moins d'inconvénients que l'action directe, et qu'il convient de se servir de l'intermédiaire de l'action individuelle toutes les fois que cela est possible, nous demanderons aux faits de nous dire si cette méthode, dans telle hypothèse donnée, ne peut pas être employée avec des chances de succès. Les faits nous diront aussi de quelle façon cette action auxiliaire devra s'exercer : par voie d'encouragements, de subventions, de primes, etc... Ils diront enfin si l'action individuelle peut s'offrir comme un intermédiaire utile à l'action de l'État.

Nous croyons en avoir dit assez pour justifier la théorie générale de l'intervention de l'État que de nombreux philosophes et économistes ont essayé d'édifier. Mais il est bien évident que cette théorie n'a pour but que de dégager des idées générales, des principes qui serviront de guide dans l'étude des faits économiques, et que pour la solution des problèmes sociaux qui soulèvent la question de l'intervention de l'État, il est aussi impossible de se dégager des faits que de refuser d'interroger les principes.

VIII. — CARACTÈRE VARIABLE DES FONCTIONS DE L'ÉTAT.

Les attributions de l'État sont variables à l'infini, et cela à plusieurs points de vue¹. Tels faits économiques jusque-là inconnus, tels événements nouveaux viennent mettre en péril la liberté humaine et les droits individuels. Une fonction nouvelle s'ajoute par suite à la liste des fonctions de l'État. Ou bien le moyen de protéger utilement les droits individuels menacés vient à être connu : la cause d'une maladie épidémique, le remède à une maladie contagieuse est découvert. Autant d'attributions essentielles nouvelles pour l'État. Telle découverte apparaîtra comme de nature à constituer un progrès. L'État a pour mission d'en faciliter l'éclosion et d'en répandre la connaissance et l'usage. Voilà une nouvelle intervention de l'État. Si ce progrès se superpose à d'autres progrès déjà anciens, les fonctions de l'État seront augmentées. Mais ce progrès peut se substituer à un progrès antérieur qu'il rend inutile. L'intervention de l'État dans ce cas sera simplement déplacée.

Ou bien encore telle intervention de l'État qui se justifiait comme constituant un encouragement au progrès, apparaît comme nécessaire pour la défense des droits individuels. Et nous en voyons un exemple frappant dans l'hygiène publique. Celle-ci a pu paraître longtemps en France comme une institution d'une utilité sociale appréciable. Mais sous l'influence de faits économiques nou-

1. VERGÉ, *Recueil des travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, t. 125, p. 527.

veaux, elle apparaît comme une institution de défense sociale, d'une nécessité incontestable.

Nous ajouterons que les faits économiques n'étant pas identiques dans tous les pays, telle intervention de l'État, bonne ici, serait sans utilité dans une autre Nation. Les atteintes aux droits individuels ne sont pas partout les mêmes. Ici, le progrès est en avance; là il est en retard. Ce qui apparaîtra dans un pays comme une attribution facultative, aura dans un autre pays tous les caractères d'une attribution essentielle de l'État¹.

Les principes seuls demeurent toujours et partout les mêmes. C'est ainsi que la division entre les attributions essentielles et facultatives de l'État, la détermination des limites de son intervention, selon qu'elle rentre dans telle ou telle de ses attributions sont de tous les temps et de tous les lieux.

Mais il ne saurait être possible de déterminer d'une façon précise et pratique une liste des attributions de l'État. Elles s'accroissent, elles diminuent, elles changent de nature sous l'influence des faits économiques. Elles sont variables selon les temps et selon les lieux.

Ce ne sont pas seulement les attributions elles-mêmes de l'État qui varient, c'est aussi la façon dont il convient de les exercer. L'action directe sera préférable à telle époque; l'action indirecte deviendra possible plus tard. Tel pays se pliera mieux à une action réglementaire; dans tel autre elle devra être écartée. Bien plus, le mode d'action étant admis, les procédés d'application eux-mêmes pourront varier à l'infini. C'est ici en particulier que les progrès de la science, les découvertes nouvelles exerce-

1. STUART-MILL, *Princip. d'Ec. p.*, l. V, ch. XI, p. 16.

ront l'influence la plus grande, et nous en verrons des exemples frappants en étudiant les diverses branches de l'hygiène publique.

De ce que les attributions de l'État sont variables, il s'ensuit que le total des fonctions de l'État ne restera pas stationnaire. Le nombre de ces fonctions peut diminuer avec l'évolution économique; il peut au contraire s'accroître de jour en jour. Et l'économie politique enseigne que cette dernière hypothèse correspond à la réalité des faits.

L'État moderne est socialiste; c'est un de ses caractères essentiels. Dans tous les pays où la forme statique moderne s'est établie, l'existence de cette loi peut être contrôlée. Il n'est pas besoin d'entrer dans de longs développements pour prouver l'exactitude de cette constatation. L'intervention de l'État, avons-nous dit plus haut, se manifeste par l'augmentation des dépenses publiques. Il est facile de constater partout le développement incessant des budgets publics¹. En France, notamment, le budget de l'État qui s'élevait en 1789 à 531 540 000 francs, passa en 1815 à 931 441 404 francs. En 1832, il arrive par une augmentation constante à 1 174 350 000 de francs. En 1860, le second milliard est dépassé. En 1877, un troisième milliard est atteint. En 1898, le budget de l'État s'élève à 3 438 000 000 de francs.

Les dépenses locales ont suivi le même développement dans tous les pays². M. Leroy-Beaulieu, réunissant les

1. Voir LEROY-BEAULIEU, *Traité de la science des finances*, tome II, p. 430.

2. Voir LEROY-BEAULIEU, *Traité de la science des finances*, tome I, p. 746.

dépenses de l'État, des départements et des communes, estime qu'elles s'élèvent à plus de 5 milliards¹.

La loi de l'augmentation des fonctions de l'État ainsi démontrée² par l'une de ses conséquences les plus directes et les moins agréables à constater, il resterait à en rechercher les causes. Si nous voulions être complet, nous devrions entrer dans des développements sans utilité pour l'objet propre de cette étude.

On peut dire d'une façon générale que cette loi résulte de deux causes principales combinées : les progrès de la civilisation, et la forme plus ou moins démocratique de l'État moderne. La civilisation crée des situations économiques complexes, qui appellent la réglementation. Elle tend à faire passer de plus en plus la morale dans le droit en démontrant l'utilité pratique de ses règles, et en amenant la disparition d'organes qui les sanctionnaient jusque-là d'une façon efficace. Elle provoque le développement des libertés ; mais toute liberté nouvelle doit être protégée par une sage réglementation. D'autre part, l'avènement au pouvoir de couches nouvelles s'efforçant d'améliorer leur situation, force l'État à intervenir pour les aider dans leur œuvre.

C'est ainsi que l'État moderne a été amené soit à développer des services déjà anciens, soit à en organiser de nouveaux³. L'instruction publique qui reposait autrefois presque entièrement sur des associations privées, tend de

1. LEROY-BEAULIEU, *op. cit.*, t. II, p. 151.

2. L'augmentation des fonctions de l'État n'est pas la seule cause du développement des dépenses publiques. M. Leroy-Beaulieu, t. I, p. 8, en indique d'autres, telles que l'augmentation des prix, l'entraînement provenant de la prospérité et des plus-values d'impôts qui en sont la conséquence. Cependant la principale cause est bien l'accroissement des services rendus par l'État.

3. CAUWÈS, t. I, nos 115 et 116.

plus en plus à devenir un service d'Etat. Les travaux publics se sont partout développés. Nous n'aurions garde d'oublier dans cet aperçu l'hygiène publique, service autrefois ignoré et qui s'étend chaque jour davantage.

Ce phénomène de l'extension des attributions de l'État a bien les caractères d'une véritable loi économique. Nous le retrouvons en effet partout, même en Angleterre, cette terre sainte du laissez-faire. L'Angleterre n'a pas échappé à ce mouvement interventionnel. Ses budgets s'enflent sans cesse. Et nous aurons l'occasion de démontrer plus loin la véracité de cette affirmation en étudiant l'évolution de la législation anglaise, sur l'hygiène publique.

Est-ce à dire que le domaine de l'action de l'État s'est étendu aux dépens de l'action individuelle? Ce serait une erreur absolue de le croire. Dupont-White a écrit avec raison que le développement de l'État est parallèle au développement de la Société, et M. Levasseur dit également que le rôle de l'individu et le rôle de l'État peuvent grandir et ont grandi tous deux. Janet insiste également sur cette idée : « Plus les Sociétés se développent, plus « l'État prendra d'importance et en même temps la liberté « en prendra aussi, il n'y a là rien de contradictoire. »

Nous serions même enclins à penser que le développement de l'action individuelle a été plus considérable encore que celui de l'État. Les effets bienfaisants de la civilisation ont profité aux Individus : ils y ont trouvé plus de bien-être, plus de science, plus d'intelligence ; leur initiative s'est développée, et ils l'ont cultivée plus aisément. Qui prétendrait que cette cellule sociale, l'Individu, ne s'est pas singulièrement élevée depuis un siècle? D'autre part, l'association libre, n'est-ce pas un phénomène économique de date récente? Faut-il insister

sur le développement prodigieux de l'esprit d'association ? Et s'il fallait une preuve de l'extension croissante de l'action individuelle, les budgets modernes dont nous parlions à l'instant nous la fourniraient. Comment un pays comme la France trouverait-il ces cinq milliards de ressources publiques annuelles sans marcher à la ruine, si la richesse des contribuables, fruit de l'action individuelle, ne s'était pas considérablement accrue ?

S'il en fallait une autre preuve, nous la trouverions dans le développement indéniable de l'initiative individuelle dans notre matière de l'hygiène publique, que nous avons hâte d'aborder après cette étude préliminaire, indispensable à nos yeux, et dans laquelle nous avons essayé, d'abord, d'établir le fondement de l'intervention de l'État, de diviser ensuite ses attributions en deux catégories : celles qui se rapportent à la défense des droits individuels, celles qui ont pour but le développement du progrès ; puis de tracer les limites de l'action de l'État, dans l'une et l'autre de ces fonctions ; d'indiquer les moyens par lesquels elle peut s'exercer ; de démontrer enfin que si la liste des diverses attributions de l'État est essentiellement, variable elle tend néanmoins à s'étendre, sans que cette extension ait pour conséquence une expropriation quelconque des droits individuels que nous avons essayé de légitimer et de protéger contre des empiètements possibles de l'État.

CHAPITRE II

Légitimité de l'intervention de l'État en matière d'hygiène publique.

I. — HISTORIQUE.

Un rapide historique de l'évolution de l'hygiène publique à travers les siècles nous prouvera que l'intervention de l'État s'est toujours exercée en cette matière¹.

Dans les âges préhistoriques, l'Hygiène, naturellement rudimentaire, fut toute instinctive et presque inconsciente d'elle-même. Un peu plus tard, au berceau des sociétés, l'hygiène s'affirme, et il est aisé de lui reconnaître une première période où elle s'inspire d'idées et de tendances sacerdotales chez certains peuples, civiles et législatives ailleurs. Moïse d'une part, Lycurgue de l'autre, personnifient avec le plus de puissance cette première phase. « Quoi de « plus ferme, dit Proust, de plus technique, de plus con- « forme au temps et au climat, que les règles hygiéniques « formulées par Moïse, règles empruntées du reste à la « vieille civilisation égyptienne ? » Les mêmes réflexions s'appliquent aux lois antiques de Sparte. La société grecque notamment pousse l'intervention de l'État à ses limi-

1. PROUST, *Traité d'hygiène*, Préface. — DECHAMBRE, *Dictionnaire*, v^o Hyg. Historique.

tes les plus extrêmes. Les individualités débiles sont éliminées sans pitié. Dès l'âge de sept ans, arrachés à la direction paternelle, les jeunes gens sont dressés par l'État à cette existence virile et guerrière dont son propre salut dépend.

Une seconde période apparaît au moment où les sociétés parvenues à un développement plus complet, éprouvent de nouveaux sentiments. Nous en trouvons le type dans cette civilisation athénienne si admirable à tous égards et qui peut se caractériser en un mot : « la grâce dans la force intelligente ». Ce résultat ne pouvait être obtenu que par une hygiène appropriée où tout était pondéré, équilibré, où les luttes du gymnase alternaient avec les discussions du portique et la harangue de la tribune.

L'hygiène publique a toujours occupé une place considérable dans les préoccupations du peuple romain¹.

Les deux conditions de la salubrité des villes, reconnues essentielles par la science moderne, l'une de fournir aux habitants de l'eau pure pour la boisson, l'autre d'éloigner rapidement des agglomérations les résidus de la vie, le peuple romain les avait pleinement réalisées il y a plus de deux mille ans.

Le premier aqueduc fut construit en l'an 312 avant Jésus-Christ par les Censeurs Appius et Plautius. Sous le règne de Justinien les aqueducs de Rome, qui étaient au nombre de quatorze, avaient une longueur totale de 600 kilomètres et fournissaient 1 500 000 mètres cubes d'eau par 24 heures, soit, — s'il est exact que Rome comptât alors un million environ d'habitants, — 1 500 litres par tête et par jour.

1. Voir l'*Hygiène publique chez les Romains*, par H. MONOD.

En créant les amenées d'eau, les Romains avaient un autre but hygiénique que celui de l'alimentation en eau potable. Les bains d'eau froide et d'eau chaude étaient à l'usage gratuit de tous.

La construction des égouts ne fut pas non plus négligée, et Denys d'Halicarnasse¹ nous dit à quel point cette entreprise devait être estimée : « Tarquin commença à creuser
« les égouts au moyen desquels toutes les eaux des rues
« sont dirigées vers le Tibre ; on peut les qualifier d'ou-
« vrage admirable. » Et il ajoute : « Je vois trois grandes
« magnificences qui font surtout apparaître la grandeur de
« l'empire romain : les aqueducs, les routes pavées et ces
« égouts. »

M. de Freycinet² pense que, chez les Romains, il existait déjà des communications directes entre les maisons et les égouts. « Il est assez remarquable que le dernier
« progrès de l'assainissement consiste précisément à revenir
« au passé. Une fois de plus en croyant innover, on ne fait
« qu'imiter. »

Partout où s'étendait la domination romaine, des amenées d'eau pure furent établies. On peut citer en France l'aqueduc qui conduisait à Nîmes les eaux des sources d'Airan et de l'Eure, aqueduc dont il reste un magnifique vestige, le pont du Gard ; les aqueducs de Lyon ; celui d'Arcueil ; ceux de Vienne, de Saintes, de Coutances, etc.

On sait la belle réponse d'Auguste au Sénat qui proposait de lui élever des statues. L'empereur refusa, et profitant de l'occasion pour montrer où devaient aller les hommages et les vœux, il érigea lui-même, à ses frais,

1. Livre III.

2. *Principes de l'assainissement des villes*, p. 76.

des statues aux trois divinités bienfaisantes : à la Paix, à la Concorde et à la Santé publique.

L'avènement du Christianisme marque pour l'hygiène le commencement d'une période de décadence qui s'accroît et se prolonge pendant tout le moyen âge : c'est le règne de l'ascétisme et du mysticisme ; partout l'on enseigne et l'on sanctifie le mépris du corps, le dédain de la vie actuelle, les joies de la vie future.

Les quelques mesures de salubrité édictées à dater de cette époque paraissent avoir été imposées beaucoup plus dans un but de satisfaction à procurer à l'odorat, que d'une sauvegarde à la santé¹.

Telle fut l'origine de la première ordonnance de Philippe Auguste en 1148, prescrivant au prévôt de Paris, d'avoir à faire paver les rues pour en faciliter le nettoyage et remédier à la puanteur des immondices qui pénétraient jusque dans son Palais et le rendaient inhabitable. Ça a été le fond de cette grande révolution de la Renaissance de réagir contre le stérile mysticisme du moyen âge, de restituer à la vie réelle et aux choses terrestres leur importance et leur dignité. Dans toutes les branches de l'esprit humain, c'est la même réhabilitation des aspirations et des besoins réels de l'humanité. La satire achève l'œuvre des penseurs et des réformateurs. C'est Cervantès qui oppose la maigre et triste figure du chevalier de la Manche au gros bon sens bien nourri de Sancho. Et Rabelais, dans son plan de l'abbaye de Thélème, dans son récit de l'éducation de Pantagruel trace tout un programme de pédagogie et d'entraînement où

1. D^r PIOGER, *La Question sanitaire*.

les plus hautes questions d'hygiène sont abordées et résolues avec une singulière clairvoyance.

Au xvi^e siècle apparaissent quelques ouvrages sur l'hygiène.

Au xvii^e siècle La Reynie organise le service de santé (Ordonnance du 24 mars 1668). A partir de ce moment la surveillance et les réglementations sanitaires s'étendent aux professions délétères, aux industries dangereuses, aux questions de voirie, aux cimetières, aux maladies de l'homme et des animaux, à l'alimentation, à l'éducation physique des enfants. Les rudiments d'une organisation sanitaire sont posés.

Au xviii^e siècle correspond un progrès nouveau et décisif. La philosophie s'enquiert de tout, s'intéresse et s'attaque à tout ce qui touche à l'homme. L'hygiène doit avoir sa part dans cette grande œuvre de revendication. Voltaire met autant de passion à répandre parmi nous l'Illocution qu'à proclamer la liberté de conscience ; Rousseau élève au nom de l'hygiène d'éloquentes protestations ; et Montesquieu pose en principe que l'État doit à tous les citoyens « une subsistance « assurée, un vêtement convenable et un genre de vie « qui ne soit pas contraire à la santé ».

Il était réservé au xix^e siècle de constituer définitivement l'hygiène en science et de développer les bases de l'hygiène publique posées par le xvii^e siècle.

La science médicale s'est singulièrement perfectionnée et développée depuis cent ans. Mieux renseignés sur la nature et les causes des maladies, nous savons aussi mieux les prévenir. Le domaine de l'hygiène va toujours grandissant. La voix de l'hygiéniste, en gagnant plus de compétence, a su acquérir plus d'autorité. C'est sous

l'influence du grand congrès médical qui s'est réuni à Paris en 1845 que parut le décret du général Cavaignac portant création des Conseils d'hygiène et de salubrité. Depuis lors, la loi positive s'est appliquée à édicter des lois d'hygiène formulées par la science. Les législations antiques sont surpassées. C'est à notre époque que pour la première fois et, il faut le proclamer, grâce à l'initiative de notre pays, les gouvernements ont eu l'idée de se coaliser contre les épidémies. L'hygiène, en redevenant nationale, est devenue en même temps internationale.

II. — JUSTIFICATION DE L'INTERVENTION DE L'ÉTAT EN MATIÈRE D'HYGIÈNE PUBLIQUE.

L'histoire nous montre donc que l'État est, à des époques différentes, intervenu en matière d'hygiène.

Les économistes, même ceux qui se rattachent à la théorie individualiste la plus orthodoxe, approuvent en principe cette intervention, rangée d'ordinaire parmi les attributions essentielles de l'État. L'un de ces économistes, qui ne saurait être considéré comme un interventionniste, Dunoyer, déclare¹ que « la société ne peut
« permettre à personne de compromettre par son impru-
« dence la santé ou la vie de qui que ce soit. »

M. Paul Leroy-Beaulieu reconnaît que les sciences naturelles, notamment la science médicale, poussent toujours au développement de la police hygiénique, à des

1. *Liberté du travail*, I, 9, ch. 2.

règles imposées aux Individus dans l'intérêt de tous.
« Cette police, dit-il¹, est en principe parfaitement
« justifiée, car un seul homme, par une déraisonnable
« obstination, peut causer un tort général; une pratique
« mauvaise, un local défectueux peut être une source
« d'épidémie. Or, l'on ne peut triompher des résistances
« individuelles que par la contrainte, et l'État seul a le
« privilège de la contrainte. »

Nous pourrions multiplier les citations, et, après avoir épuisé la liste des économistes, nous n'en aurions pas trouvé un seul condamnant en principe l'intervention de l'État en notre matière.

Cette approbation unanime des économistes s'explique aisément. Tous, en effet, sont d'accord pour reconnaître que l'État a le devoir d'assurer la sécurité publique, et d'une façon générale ils s'entendent pour affirmer que les libertés individuelles doivent être protégées par l'État. Le désaccord ne commence qu'à l'occasion du rôle de l'État en ce qui concerne le développement du progrès.

Or, conçoit-on de plus grand trouble pour la sécurité publique qu'une épidémie ! La liberté de l'Individu peut-elle être plus dangereusement menacée que par les atteintes portées à sa santé ? La santé, c'est le premier fondement de la prospérité, de l'existence des nations, car c'est le bien le plus nécessaire à l'Individu, celui sur lequel repose en définitive son activité économique.
« Pour l'Individu, la santé représente à la fois le bien-
« être corporel et les plus pures jouissances de l'esprit.
« Au point de vue social, une race saine et vigoureuse,

1. *État moderne et ses fonctions.*

« c'est la richesse et la prospérité : c'est la puissance matérielle et morale tout ensemble¹. »

Quoi de plus juste que ces paroles de Disraeli qui semblent, hélas ! faites pour la France d'aujourd'hui :
« la santé publique est le fondement où reposent le bonheur du peuple et la puissance de l'État. Ayez le plus beau des royaumes, donnez-lui des citoyens intelligents et laborieux, des manufactures prospères, une agriculture productive ; que les arts y fleurissent, que les architectes y couvrent le sol de temples et de palais ; pour défendre tous ces biens ayez encore la force, des armes de précision, des flottes de torpilleurs ; si la population reste stationnaire, si, chaque année, elle diminue en stature et en vigueur, la nation devra périr. Et c'est pour quoi j'estime que le souci de la santé publique est le premier devoir d'un homme d'État² ? »

Tout ce que nous avons dit de la Liberté, de son fondement, de ses limites, doit donc être appliqué ici.

Nous avons établi que si la Liberté était le pouvoir de faire le bien ou le mal, la liberté n'était légitime que lorsqu'elle servait à pratiquer le bien ; mais que le mauvais usage de cette liberté ne justifiait l'intervention de l'État que lorsqu'elle constituait une atteinte à la Liberté d'autrui, c'est-à-dire au droit d'autrui de pratiquer librement le bien. C'est pourquoi la Liberté de chacun est limitée par la Liberté égale d'autrui. Chacun de nous a le droit de vivre, il a même le devoir de conserver la santé qui constitue un bien suprême. En négligeant de

1. *Congrès international d'Hygiène*, 1878. Discours du professeur GUBLER, séance d'ouverture.

2. *On the requisite attributions of a Minister of health*, by Edwin CHADWICK, London and Paris, 1878, p. 6.

le faire l'Individu abuse de sa Liberté. Cette négligence constitue, et c'est le cas le plus fréquent, un danger pour d'autres Individus, c'est-à-dire une entrave à leur droit de vivre. Dès lors ceux-ci sont dans le cas de légitime défense, et l'État, organe de contrainte des droits individuels, peut et doit légitimement intervenir.

Comment l'intervention de l'État s'exerçant dans ces conditions pourrait-elle être sérieusement combattue au nom de la Liberté? Vous avez, dites-vous, le droit de construire votre maison suivant vos vues personnelles, d'évacuer vos vidanges comme vous l'entendez, et d'infecter, par suite, l'air de miasmes et de germes morbides? Mais moi, votre voisin, je respirerai cet air. Si vous invoquez la liberté de m'empoisonner, j'invoque, moi, la liberté de ne l'être pas. « En restreignant sur ce point l'action d'un seul, l'État défend le droit à la vie de tous les autres. Je défie qu'on cite un cas où son intervention soit mieux justifiée, où cette intervention soit plus directement dans son rôle¹ ».

« Le fait seul de vivre en société impose à chacun une certaine ligne de conduite envers autrui. Cette conduite consiste : 1° à ne pas nuire à ceux des intérêts d'autrui qui doivent être considérés comme des droits ; 2° à prendre chacun sa part des travaux et des sacrifices nécessaires pour défendre la société ou ses membres contre tout dommage. La société a le droit absolu d'imposer ces obligations à ceux qui voudraient s'en exempter². »

1. MONOD, *De l'administration de l'Hygiène publique à l'Étranger et en France*, p. 8.

2. STUART MILL, *La Liberté*, 2^e édit., p. 229.

Tel est le fondement du droit d'intervention de l'État en matière d'hygiène publique, c'est le fondement de toutes ses attributions essentielles.

Nous concluerons sur une citation empruntée à M. Monod¹ : « Domat, dans son livre admirable : *Les lois civiles dans leur ordre naturel*, a montré comment les lois « et leurs applications suivent la marche du progrès, si « bien que l'histoire des législations et des jurisprudences « est l'histoire même de l'humanité. Les principes du droit « restent fixes : les applications se modifient. L'un des « éléments de ces modifications, c'est le mouvement scientifique. Que nul ne doit nuire à autrui, nos pères le « savaient comme nous. Ce qu'ils ne savaient pas et que « nous savons, c'est que cette action nuisible des hommes « les uns sur les autres peut s'exercer par la propagation « de certaines maladies ; ce que nous savons encore et « qu'ils ne savaient pas, c'est qu'il existe des moyens « d'empêcher cette action nuisible de se produire. De cette « connaissance nouvelle découle une obligation nouvelle, « qui ne sera pourtant que l'application du principe juridique ancien. »

III. — LIMITES DE L'INTERVENTION DE L'ÉTAT EN MATIÈRE D'HYGIÈNE PUBLIQUE. — MODES D'ACTION.

L'intervention de l'État légitimée, il reste à en déterminer les limites, à en préciser la mesure, à choisir enfin les moyens par lesquels elle devra s'exercer.

1. *Des Pouvoirs de l'Administration publique en matière sanitaire.*

Nous avons dit, dans notre théorie générale des attributions de l'État, que ces attributions étaient tantôt essentielles et tantôt facultatives, selon que l'État, protecteur de la liberté individuelle, intervenait soit pour réprimer les atteintes dont elle serait l'objet, soit pour aider et précipiter son développement.

Nous avons ajouté que dans l'exercice de ses attributions essentielles l'État intervenait avec des pouvoirs très étendus : la Liberté ne saurait être invoquée comme justification, lorsqu'elle aboutit à une violation de la Liberté d'autrui. Au contraire, lorsque l'État intervient pour encourager le progrès, il est obligé de respecter les droits légitimement acquis par les Individus.

L'intervention de l'État en matière d'hygiène publique peut rentrer dans le cadre de ses attributions soit essentielles, soit facultatives, selon qu'elle a pour objet la défense des droits individuels ou seulement la protection de leur développement, et l'action de l'État s'exercera dans l'un et l'autre cas avec des pouvoirs différents. C'est ainsi, par exemple, que ses pouvoirs seront plus étendus, lorsque l'État combattrà la propagation d'une épidémie déclarée, que lorsqu'il interviendra pour favoriser le développement de la salubrité.

L'action de l'État, avons-nous dit encore, est une action subsidiaire. L'État, ne tenant ses pouvoirs que de l'Individu, ne les exerce que dans la mesure des droits individuels. Il est vrai que l'Individu a abdiqué en faveur de l'État certains de ses droits. Mais c'est là en somme une exception.

Aussi lorsque par suite d'une entente entre les différentes forces ouvrières et les patrons, la durée générale des heures de travail dans le pays aura été restreinte

dans une mesure telle que le danger hygiénique du surmenage soit écarté ou tout au moins rendu beaucoup moins redoutable, l'intervention de l'État sera difficile à justifier, puisque l'action individuelle aura produit le résultat que l'on eût sans cela demandé à une réglementation législative.

De même, dans un pays où les mœurs seraient assez fortes pour s'opposer au travail des femmes mariées, et il en est ainsi en Suisse, une loi interdisant ce travail serait parfaitement inutile et partant condamnable.

Une autre condition que nous avons posée à l'action de l'État c'est qu'elle ne soit pas de nature à présenter des inconvénients correspondants aux avantages poursuivis et obtenus. Cette condition sera d'une application fréquente en matière d'hygiène publique : et la matière de l'hygiène industrielle nous en fournira des exemples.

Toutes les considérations que nous avons développées relativement aux moyens d'action de l'État devront ne pas être perdues de vue lorsque l'État interviendra en matière d'hygiène. L'action directe s'exerçant tantôt à titre préventif, tantôt à titre répressif, l'action indirecte sous toutes ses formes, seront employées tour à tour selon les cas.

Parfois l'action de l'Individu, dont les droits ont été lésés, et celle de l'État, s'exerceront parallèlement. Prenons un exemple. Un locataire se plaint de l'état d'insalubrité de son logement. Le propriétaire se refusant à détruire la cause de cette insalubrité, le locataire pourra obtenir la résiliation de son bail et dans certains cas des dommages et intérêts. Mais de son côté, l'État pourra intervenir ; et armé des pouvoirs que la loi sur les logements insalubres met à sa disposition, il adressera au proprié-

taire une mise en demeure et lui intimera l'ordre de faire toutes les réparations nécessaires à la salubrité des lieux.

L'action préventive sera parfois, avons-nous dit, le seul moyen de protéger les droits individuels. Nous en avons un exemple à propos de certaines maladies épidémiques. Il est évident que lorsqu'une épidémie de choléra existe en Orient, l'État n'a d'autre moyen efficace de protéger la santé publique que de décréter et d'appliquer certaines mesures préventives.

Mais dans l'exercice de son action réglementaire, l'État devra se montrer fort circonspect et n'édicter que les mesures dont l'utilité aura été souverainement démontrée. C'est ainsi que si l'inutilité des quarantaines venait à être établie scientifiquement, l'État devrait abroger les dispositions législatives qui en ordonnent l'application.

Nous admettons même que l'État, intervenant comme protecteur de la santé publique, aille jusqu'à établir des monopoles, si la nécessité absolue de ce mode d'action est démontrée. Et en nous plaçant au seul point de vue de l'hygiène publique, nous discuterons plus loin la question du monopole de l'alcool.

Une forme utile de l'action indirecte de l'État agissant comme défenseur de la santé publique c'est la réunion des conférences internationales chargées d'élaborer des règlements, qui seront ensuite appliqués par l'État pour préserver la nation de maladies épidémiques redoutables.

Dans son rôle de protecteur du progrès, l'État pourra être amené parfois à employer l'action directe comme étant seule de nature à produire les résultats recherchés. C'est ainsi par exemple que la statistique de la santé publique est appelée à rendre des services réels, et que

la connaissance de la marche des maladies constitue un progrès sérieux. L'État¹ est ainsi amené à créer des Bureaux d'hygiène dont le nombre va sans cesse croissant et dont l'utilité n'est plus à démontrer. L'institution de l'Académie de Médecine, celle des Conseils d'hygiène se justifient aisément par les mêmes raisons. L'État, dans l'exercice de cette mission, interviendra encore directement en organisant des expositions d'hygiène, comme celles qui ont eu lieu ces dernières années avec un plein succès.

L'action directe de l'État se manifestera encore dans ces grands travaux d'une utilité hygiénique capitale, percement de rues, amenées d'eau, assainissement des quartiers insalubres, tous travaux qui constituent des progrès sérieux dans l'hygiène des villes.

Nous citerons encore dans le même ordre d'idées l'enseignement de l'hygiène dans les écoles.

Nous avons dit que l'État devait être un hygiéniste modèle, entendant par là qu'il devait être le plus zélé à veiller à l'application des règles de l'hygiène dans les édifices qui sont sa propriété, et le premier à mettre en application les progrès de l'hygiène. De toutes les interventions de l'État, il semble que ce soit la plus facile à exercer. Il n'en est rien malheureusement, et il y aurait beaucoup à faire à cet égard. L'État, par exemple, semble plus pressé d'assujettir l'industrie privée à des règles étroites que de veiller à leur application dans ses propres usines et ateliers².

1. Nous prenons ce mot au sens large, et nous faisons rentrer la Commune, qui n'est qu'un démembrement de l'État, sous cette appellation.

2. On sait que l'insalubrité des manufactures d'allumettes a été signalée à de nombreuses reprises.

Nous avons établi que l'action directe de l'État intervenant comme protecteur du progrès doit éviter la forme réglementaire. Le progrès ne se décrète pas. Nous en avons un exemple frappant dans l'histoire de la vaccination obligatoire.

L'action auxiliaire de l'État, s'exerçant par voie d'encouragement de toutes sortes, trouvera en matière d'hygiène un champ pour ainsi dire illimité. Tantôt ce seront des subventions en argent à des sociétés dont l'utilité aura été reconnue, tantôt ce seront des remises ou des modérations d'impôt comme pour les habitations ouvrières; tantôt ce seront des congrès réunis par l'État, où les questions d'hygiène seront discutées, tantôt des récompenses comme celles qui sont, dans certains pays, distribuées à titre de prime de propreté des habitations, etc.

L'action auxiliaire devra être employée de préférence aux autres modes d'action. Elle ne devra être écartée que lorsqu'ayant été expérimentée, elle n'aurait pas produit les résultats attendus, ou lorsque, à priori, son efficacité ne fera de doute pour personne. Aussi approuvons-nous la méthode suivie par le législateur français dans la question des habitations ouvrières, qui n'est qu'un des aspects de la question des logements insalubres. La loi du 30 novembre 1894 a pour objet d'encourager et d'aider les initiatives individuelles nombreuses et intelligentes qui ont pris à cœur de résoudre le problème de l'habitation ouvrière. L'État n'a pas voulu entreprendre lui-même la construction de ces maisons, et il a sagement fait. Ce n'est qu'en cas d'insuccès de la loi du 30 novembre 1894 que l'intervention de l'État sous cette dernière forme pourrait être examinée.

Nous avons montré que l'intervention de l'État se manifestait en général par une administration plus ou moins développée, que d'ailleurs, dans sa fonction de protecteur du progrès, l'État pouvait agir par l'intervention d'une administration déjà constituée en vue d'attributions de défense sociale ; qu'enfin toutes les fois que cela serait possible l'État devrait s'efforcer d'emprunter les services que l'action individuelle peut lui fournir.

En matière d'hygiène publique, il existe une administration et nous aurons l'occasion de l'étudier plus loin. C'est d'abord l'administration générale du pays qui, avec ses multiples rouages, est appelée à exécuter les prescriptions de l'État ; ce sont en outre des rouages administratifs spéciaux dont le nombre a été sans cesse croissant durant ce siècle¹.

L'État recourt souvent enfin aux bons offices des forces individuelles, soit qu'il groupe des individualités libres en comité comme il l'a fait dans la matière des enfants assistés et dans celle des habitations ouvrières, soit qu'il investisse des associations déjà constituées de l'exercice de certaines attributions déléguées.

Il nous semble résulter de tout ceci la preuve qu'il n'est pas inutile de préciser, comme nous l'avons fait, les principes qui doivent régler les rapports de l'Individu et de l'État. Après avoir posé ces principes dans une première partie générale, on voit comme il est facile de les appliquer ensuite en matière d'hygiène publique, et de déterminer presque automatiquement le rôle de l'État en cette matière et la façon dont il exercera les attribu-

1. Nous parlions plus haut des bureaux d'hygiène. C'est là un exemple d'une organisation administrative nouvelle, rentrant dans les fonctions de l'État protecteur du progrès.

tions que nous lui avons reconnu le devoir ou le droit de revendiquer.

L'étude des faits viendra ensuite et, de théorique qu'elle était jusqu'ici, la question devra être envisagée au point de vue pratique. Étant admis d'une façon générale que l'hygiène publique rentre dans les attributions légitimes de l'État parce qu'elle constitue un moyen puissant de défense et de progrès social, les faits diront si telle intervention rentre dans les attributions essentielles de l'État (comme les mesures de préservation contre les épidémies, par exemple, ou dans ses fonctions facultatives (comme la construction des habitations salubres). A des époques différentes, la réponse pourra n'être pas la même. Telles mesures qui dans un pays jeune, vigoureux, dont la population croît rapidement, pourront être considérées comme constituant de simples progrès dignes d'encouragement, apparaîtront, dans tel autre pays, dont la population fatiguée cesse de croître, comme des mesures de défense sociale que l'État doit imposer s'il est nécessaire. Et rien ne nous paraît mieux présenter ce double caractère, que les mesures d'hygiène industrielle, telles que la limitation des heures de travail des adultes, des femmes, le repos hebdomadaire, l'hygiène des ateliers, utiles partout, nécessaires dans certains pays comme la France.

C'est encore l'étude des faits qui déterminera l'utilité de l'intervention et le mode d'action de l'État. Ici, par exemple, où fonctionnent des comités privés comme il en existe dans les grandes villes d'Angleterre, s'efforçant de rechercher les logements malsains et de mettre fin à cette insalubrité, l'action de l'État pourra paraître superflue ou même dangereuse si elle ne se borne pas à encourager ces comités et à les aider.

Ce sont les faits qui nous diront comment l'État doit intervenir en temps normal, actuellement, en France, dans la question de la vaccination. Ils nous diront si l'État doit se borner à encourager le développement de cette pratique et à user des moyens de contrainte indirecte dont il dispose à cet effet ; ou s'il doit édicter d'une façon précise et générale l'obligation de la vaccination et de la revaccination.

IV. — CAUSES GÉNÉRALES DU DÉVELOPPEMENT DE L'INTERVENTION DE L'ÉTAT EN MATIÈRE D'HYGIÈNE PUBLIQUE.

Nous avons vu que l'État était, à presque toutes les époques, intervenu en matière d'hygiène publique. Le développement de cette intervention est un fait certain, et il est désirable que l'action de l'État s'étende encore en France conformément à l'exemple de certains pays voisins.

En matière d'hygiène publique la loi de l'accroissement des fonctions de l'État est donc vérifiée. Et aux deux causes principales auxquelles nous l'avons rattachée, à savoir : les progrès de la civilisation et la forme démocratique de l'État moderne, nous en ajouterons une troisième : l'impuissance relative de l'initiative individuelle en matière d'hygiène.

La base empirique sur laquelle reposait l'hygiène autrefois a fait son temps¹. Jadis on considérait l'Individu en lutte avec les forces naturelles extérieures. Mais on a

1. V. DECHAMBRE, *Dictionnaire*.

reconnu depuis qu'il a besoin de l'air, du soleil, du poison lui-même. Les forces physiques et vitales ne sont point en lutte. L'hygiène ne saurait consister à soutenir celles-ci contre celles-là. Le milieu commande aux phénomènes vitaux, il les accommode peu à peu : de telle sorte que le mal ne vient que de leur désaccord momentané. L'étude de l'hygiène se ramène ainsi à l'étude des modificateurs, — soit externes comme le sol (géologie, minéralogie), l'air (chimie, physique, météorologie), les aliments (chimie minérale et organique), la géographie, (diversité des faunes et des flores, provenance des épidémies), l'agriculture, l'industrie et le commerce (d'où résulte l'hygiène professionnelle) — soit internes (d'où l'étude de l'anatomie, de la physiologie, de l'anthropologie).

On comprend dès lors que l'hygiène, tributaire de toutes les sciences ¹, se chargeant d'appliquer leurs plus récentes découvertes à la protection de la vie humaine, à l'amélioration de la santé générale, ne pouvait remplir efficacement ce rôle qu'à une époque où toutes les sciences ont acquis le degré de certitude relative qu'elles possèdent aujourd'hui.

Les applications de l'hygiène acquérant, elles aussi, un caractère plus scientifique, leurs résultats étant mieux connus et plus certains, on conçoit que l'État ait été amené à intervenir davantage pour encourager ou prescrire certaines pratiques hygiéniques.

La science, de nos jours, a fourni à l'intervention de l'État une justification nouvelle ². Sans méconnaître que les causes des maladies sont à la fois extrinsèques et intrinsèques, la plupart des hygiénistes inclinent à penser

1. V. NAPIAS, *Traité d'hygiène industrielle*.

2. *Encyclopédie* de ROCHARD.

que celles-là sont de beaucoup les plus dangereuses. La prophylaxie des maladies contagieuses notamment a changé de face. Les notions positives que la bactériologie a fournies sur l'évolution des agents infectieux, leurs conditions d'existence, la résistance de leurs spores, leurs voies de transmission et les moyens de les détruire ont déjà modifié profondément les mesures sanitaires et amèneront dans un avenir prochain des réformes plus sérieuses encore. La plupart des découvertes relatives à ce sujet sont récentes et les nombreux travaux que suscitent ces questions montrent déjà quel avenir s'ouvre dans cette voie féconde¹. Aussi l'hygiène publique entrevoit-elle nettement des horizons qu'elle espérait à peine autrefois pouvoir jamais atteindre.

Les résultats principaux de ces études² sont la découverte de l'atténuation des virus et des méthodes propres à l'obtenir, les recherches sur la nature parasitaire d'un certain nombre d'affections contagieuses, l'étude de plus en plus approfondie des maladies et des milieux épidémiques, et enfin, au point de vue prophylactique, les mesures prises pour exécuter l'information officielle, la désinfection, l'isolement, la vaccination.

Au reste le développement de l'action de l'État en matière d'hygiène publique est absolument conforme aux aspirations démocratiques de l'État moderne. Comme le disait le docteur Fauvel³ à propos des maladies pestilentielles (mais ce qu'il disait est également vrai pour toutes les maladies): « L'intérêt de la santé publique c'est l'in-

1. V. MARTIN et NAPIAS, *L'Étude et les progrès de l'hygiène en France*, ch. VIII.

2. V. *Bulletin de l'Académie de médecine*, t. 26, p. 762.

3. V. Rapport à l'appui du règlement sanitaire du 22 fév. 1876.

« téré^t populaire par excellence puisque c'est princi-
« palement parmi les classes peu aisées que sévissent les
« maladies pestilentiell^{es}. Aussi est-ce au gouvernement
« qu'il appartient de prendre en main la cause de l'intérêt
« sanitaire qui n'a pas d'autre protecteur puissant chargé
« de le défendre. » Et le gouvernement présentant à la
Chambre en 1891 le projet de loi pour la protection
de la santé publique avait bien raison de dire¹ que
« c'est l'une des plus importantes fonctions de tout
« gouvernement, et c'est, plus que d'un autre, le
« devoir d'un *gouvernement démocratique* de veiller à la
« santé publique. »

D'ailleurs il ne faut pas méconnaître que les questions
d'assistance et d'hygiène sont intimement liées l'une à
l'autre². On peut dire que l'hygiène publique c'est de
l'assistance préventive. Quelle est en effet la principale
cause du chômage et de la misère si ce n'est la maladie?
Écarter celle-ci c'est diminuer la misère, c'est soulager
le budget de l'assistance publique. Et comme l'assistance
est une des préoccupations les plus pressantes dans un
gouvernement démocratique, on conçoit que l'hygiène
publique soit également l'objet des soins les plus justifiés
de ce gouvernement.

A ces causes générales du développement de l'action
de l'État qui trouvent en matière d'hygiène publique une
application particulière, nous en avons ajouté une bien
spéciale, c'est l'impuissance relative de l'initiative indivi-
duelle qui tient à deux ordres de faits : la répulsion du

1. *Journal officiel*. Documents parlementaires, session extraordi-
naire 1891, n° 1774.

2. Voir le 7^e Congrès international d'hygiène tenu à Londres en 1891.

peuple pour les questions d'hygiène et l'insuffisance de son éducation.

L'indifférence du peuple pour l'hygiène est indéniable, et nous faisons allusion ici aussi bien à l'indifférence des collectivités qu'à celle des Individus.

De l'indifférence des Individus, des preuves nombreuses pourraient être apportées. C'est ainsi par exemple que parmi les cours de toute nature, organisés par l'Association Philotechnique, il en existe un certain nombre consacrés à l'enseignement de l'hygiène : ces cours sont pourtant de ceux qui réussissent le moins.

L'indifférence des collectivités se manifeste d'une façon toute particulière dans la question des eaux potables¹. Un certain nombre de nos grandes villes ont fait exécuter des travaux importants pour assurer aux habitants une eau de bonne qualité. Cependant certaines municipalités, après avis défavorable du comité consultatif d'hygiène publique de France, persistent à déclarer l'eau qu'elles se proposent d'amener de qualité excellente, et mettent en demeure le suffrage universel de repousser les conclusions scientifiques d'une assemblée dont l'impartialité et la capacité devraient être incontestées comme elles sont incontestables.

Ce n'est pas tout. L'alimentation en eau potable de la plupart des communes rurales est abandonnée à la convenance des habitants qui y pourvoient comme ils peuvent, généralement fort mal. On pourrait en citer d'innombrables exemples tirés des pays les mieux dotés par la

1. Voir : Projet de loi réglant les droits des communes sur les sources d'eau potable situées dans leur territoire, Doc. Parl., 1891, n° 1696. — Proposition de loi concernant le captage, l'adduction et la distribution des eaux potables dans les communes, Doc. Parl., 1893, n° 115.

nature à ce point de vue, notamment des pays granitiques où les sources sont pures, abondantes, et devraient fournir aux habitants une excellente alimentation. Certains de ces pays sont néanmoins périodiquement dévastés par la fièvre typhoïde, par suite du mauvais aménagement et de la pollution des sources.

Cette indifférence pour l'hygiène provient surtout de l'ignorance des principes hygiéniques et de l'importance que leur application peut avoir. Alors même d'ailleurs que l'Individu serait convaincu de l'utilité de certaines dépenses hygiéniques il ne les fait pas, à moins d'être absolument isolé de ses compatriotes, parce que ces dépenses profiteraient à ses voisins autant qu'à lui même. Nous n'insisterons pas, nous proposant de revenir plus loin sur cette question. Qu'il nous soit permis toutefois de faire observer que cette ignorance peut et doit être combattue, et nous exprimerons le vœu que l'exemple de la lutte entreprise par la voie de l'enseignement contre l'alcoolisme soit généralisée, et que l'enseignement de l'hygiène soit rétabli au rang que son importance lui donne légitimement le droit d'occuper. Comme le disait justement le docteur Napias à la Société d'hygiène professionnelle et de médecine publique : « compléter, fortifier l'enseignement de l'hygiène dans nos écoles et facultés, ce « n'est pas seulement une chose utile au point de vue scientifique, c'est encore une chose nécessaire au point de vue « politique et social. »

Loin de nous cependant la pensée d'accuser d'impuissance l'initiative individuelle en cette matière. Mais, d'une façon générale, il est juste de constater son indifférence et d'en déduire cette conséquence que l'action de l'État doit se développer doublement pour remplacer et pour

susciter l'œuvre individuelle. Cette extension désirable de l'intervention de l'État en cette matière, résultant de ces causes générales et spéciales que nous venons d'examiner n'aura pas pour effet de diminuer le rôle de l'Individu. Il lui restera tout le vaste domaine de l'hygiène privée, c'est-à-dire l'application des règles utiles à la santé individuelle, dont l'inobservation ne peut nuire qu'à l'Individu envisagé isolément. Par le fait même de l'intervention de l'État, l'Individu sera amené à s'intéresser beaucoup plus qu'il ne le fait aujourd'hui à l'hygiène publique. Bien souvent en effet l'État fera de lui son collaborateur, et c'est même dans ce sens que nous pensons que l'action de l'État doit être dirigée.

V. — CAUSE SPÉCIALE DU DÉVELOPPEMENT DE L'INTERVENTION DE L'ÉTAT EN MATIÈRE D'HYGIÈNE PUBLIQUE : DANGER DE LA DÉPOPULATION.

Comme nous l'avons fait observer dans le Chapitre I^{er}, s'il est exact que l'accroissement des fonctions de l'État soit une loi sociale, il n'est pas moins vrai que cette intervention peut varier selon les temps et les lieux et que telle mesure utile ici et à une époque donnée comme constituant un progrès, peut ailleurs ou à un autre moment être considérée comme une mesure nécessaire de conservation sociale.

Il nous est aisé d'en faire la démonstration en cette matière. Depuis plusieurs années, les statisticiens, les

médecins¹, les économistes ont jeté un cri d'alarme en constatant les résultats de nos dénombrements.

Tous ceux qui ont souci de l'avenir de la France ont dû reconnaître que ces craintes étaient fondées. Non seulement notre population a cessé de croître, mais le nombre des décès l'emporte sur celui des naissances. L'année 1895 accuse un déficit de 17,813 existences. On aperçoit de suite les conséquences de cet état de choses au point de vue militaire. Tandis qu'au lendemain de la guerre de 1870 la France et l'Allemagne avaient la première 296,334 conscrits, la seconde 330,136, l'Allemagne en a aujourd'hui 448,433 alors que la France a gardé son chiffre d'autrefois.

Il serait assurément intéressant de rechercher les causes d'une situation réellement inquiétante. Nous ne le ferons pas ici, mais nous pensons que l'hygiène peut beaucoup pour y remédier.

L'hygiène ne peut, il est vrai, que peu de chose pour l'accroissement de la natalité : il y aurait cependant beaucoup à faire de ce côté, car la natalité française, durant tout le cours de ce siècle, a été en diminuant sans cesse. Sur 1,000 habitants le nombre des naissances était :

1801-1810	égal à	33
1811-1820	—	32
1821-1830	—	31
1831-1840	—	29
1841-1850	—	27
1851-1860	—	26
1861-1870	—	26

1. Voir le *Bulletin de l'Académie de Médecine*. Discussion sur la dépopulation. 1885 et 1890.

1871-1880 égal à	25
1881-1890 —	24
1891-1895 —	22

Alors qu'il était le suivant :

	1841-1850	1881-1890
En Allemagne.....	38	38
En Autriche.....	38	38
En Angleterre.....	33	33
En Italie.....	37	38

L'hygiène peut pourtant contribuer à la natalité en diminuant le nombre des unions stériles. C'est ainsi que les exercices physiques, fortifiant les enfants, les rendront plus aptes à la procréation.

En tout cas, il est un résultat qui dépend de nous, c'est de diminuer le nombre des décès. Certes, notre mortalité ne paraît pas exagérée (22 p. 1000), surtout lorsqu'on la compare à celle des autres nations prises en bloc ; mais on la trouve excessive lorsqu'on réfléchit aux conditions particulièrement favorables dans lesquelles la France se trouve placée et aussi au petit nombre de ses enfants¹. Nous devrions pour ce motif marcher au premier rang sur l'échelle de la mortalité et nous n'en occupons que le septième en Europe, *ex-æquo* avec la Finlande.

Suède et Norvège.....	17 p. 1000
Angleterre.....	19 —
Danemark.....	19 —
Pays-Bas.....	20 —

1. Voir pour les statistiques le rapport sur le projet de loi pour la protection de la santé publique, déposé par M. LANGLET, Chambre. Doc. Parl. 1892, n° 2334. — LEVASSEUR, *La population française*.

Belgique	20	p. 1 000
Suisse	20	—
Finlande	22	—
Prusse	24	—
Italie	27	—
Bavière	28	—
Autriche	29	—
Espagne.....	30	—

« Il est au pouvoir de l'hygiène de diminuer au moins « d'un quart le tribut que nous payons à la mortalité¹ ».

L'effort des hygiénistes devrait porter surtout sur les maladies épidémiques et contagieuses, et sur la mortalité du premier âge.

Il y a des maladies « évitables ». Il suffit pour les combattre de prendre des mesures générales ; les Anglais les appellent « preventable diseases ». Ce sont précisément celles qui font le plus de victimes. Par un assainissement méthodique des villes, par une application raisonnée des découvertes de la science moderne, il est aisé de limiter leurs ravages.

Quant à la mortalité du premier âge, elle est considérable surtout dans les campagnes et dans la classe ouvrière. D'après le docteur Lagneau, 150 000 enfants périssent chaque année. Dans la classe ouvrière parisienne, ajoute M. Bertillon, près de la moitié des enfants meurent avant l'âge de 6 mois.

Il faut en accuser surtout les travaux excessifs des mères pendant la grossesse et le manque de soins au moment où elles accouchent. On en pourrait avoir raison

1. ROCHARD, *Bulletin de l'Académie de Médecine*, 1891, t. 23, p. 367.

par une bonne organisation de l'assistance médicale dans les campagnes, et en tenant la main à ce qu'il y ait des sages-femmes dans les communes importantes ou dans les syndicats de communes pour les communes moins importantes. A cet égard, la loi de 1893 sur l'assistance médicale gratuite peut produire de sérieux résultats.

Enfin une application sérieuse de la loi sur la protection des enfants du premier âge, du 23 décembre 1874, pourrait sensiblement diminuer la mortalité qui frappe cette enfance.

De tout ceci, il résulte que si l'hygiène publique doit être partout et en tous temps l'objet de la sollicitude des gouvernements, son importance est particulièrement grande en France à l'heure actuelle. Telle mesure hygiénique, la vaccination, par exemple, qui dans un autre pays pourrait être considérée comme un progrès dont l'application est digne d'encouragements, présentera pour nous les caractères d'une réforme de premier ordre.

Nous serons donc amenés à considérer que l'hygiène publique actuellement est pour la France une nécessité, et à étudier dans cet esprit les propositions relatives à l'intervention de l'État dans les diverses parties dont elle se compose. Nous serons ainsi conduits à justifier plus aisément cette intervention et à admettre plus facilement la contrainte et la méthode préventive.

L'Individu constitue la première et la plus fondamentale des valeurs. Mais la valeur est essentiellement relative. L'un des éléments de sa variation c'est la rareté. Dès lors la valeur sociale de chaque Individu est en raison inverse de sa quantité. On comprendrait dans une certaine mesure que l'État se désintéressât de la conservation des Individus lorsque ceux-ci, de par leur nombre, ne repré-

sentent isolément qu'une valeur de peu d'importance. Leur nombre diminuant, la conservation de chaque unité n'est plus seulement désirable, elle devient nécessaire. En protégeant chaque Individu, ou d'une façon plus générale toute la collectivité, l'État intervient comme agent de défense sociale, avec les pouvoirs les plus étendus.

VI. — CONSIDÉRATIONS DE NATURE A LIMITER
L'INTERVENTION DE L'ÉTAT EN MATIÈRE D'HYGIÈNE PUBLIQUE.

Quelque partisan que l'on soit de l'intervention de l'État en matière d'hygiène publique, et quelque légitime que puisse paraître son action, surtout en France à l'heure présente, il faut cependant reconnaître que cette action doit avoir des limites et qu'elle ne saurait les dépasser sans danger. En pareille matière, comme nous l'avons dit plus haut, le peuple est singulièrement ignorant. Il convient donc de ne pas, heurter de front ses préjugés. Il faut aller lentement : cette méthode est encore la plus rapide, car elle économise bien des résistances et prévient bien des réactions.

Il faut se garder des exagérations, et l'histoire montre que ces exagérations sont à craindre. P. Leroy-Beaulieu, quoique partisan en principe de l'intervention de l'État en matière d'hygiène, professe à l'égard de la science médicale des sentiments de méfiance dignes de ceux de Molière. Il déclare que « médecins et philanthropes ont « une nature altière d'âmes qui de tout temps ont ressenti « une inclination au péché d'orgueil et à la tyrannie. Leurs

« lumières parfois vacillantes et incertaines ne valent pas
« toujours leurs intentions. Une nation qui serait livrée
« comme une matière d'expérience à une académie médi-
« cale souffrirait à coup sûr dans sa Liberté et peut-être ne
« gagnerait-elle pas une compensation suffisante en santé
« et en longévité¹. » A coup sûr M. Leroy-Beaulieu lui
aussi exagère, mais ses paroles contiennent une certaine
part de vérité.

Ce qui est vrai, c'est qu'autant le principe de l'intervention de l'État doit être énergiquement proclamé, autant il faut apporter de modération dans son application. Dès que l'on sort de quelques règles simples, on risque de tomber dans l'arbitraire et les vexations.

D'ailleurs, il est un point qui ne doit pas être perdu de vue. Les questions d'hygiène et de salubrité sont des questions scientifiques. L'hygiène publique n'est que l'application par l'État des données de la science. Dès lors on conçoit combien circonspecte doit être son intervention, car ses erreurs risquent d'être fort graves. L'État ne doit point intervenir dans des querelles scientifiques et prendre parti pour telle ou telle opinion qu'il patronnera : son action ne peut avoir de valeur qu'autant que son efficacité est dûment établie.

Cette condition sera même difficile à réaliser pleinement. Les pouvoirs publics n'agissent pas toujours d'après les conseils des hommes les plus compétents; témoin l'histoire des viandes salées d'Amérique prohibées par motif d'hygiène nonobstant les avis formels et réitérés de l'Académie de médecine.

Les savants eux-mêmes sont loin d'être toujours d'ac-

1. *L'État moderne*, livre III, chap. I.

cord. Ils résolvent le même problème aujourd'hui d'une façon, demain d'une autre. L'État, en suivant leurs avis, risque donc de se tromper et de faire des règlements plus nuisibles qu'utiles, du moins, inutilement vexatoires. Cela arrive bien des fois.

Au ^{xvii}^e et au ^{xviii}^e siècle on eût obligé les citoyens à se saigner et à se purger constamment. A Paris, on oblige les propriétaires, sous prétexte d'hygiène, à gratter tous les dix ans leurs maisons; et voici maintenant une école de médecine qui prétend que ce grattage met en liberté des microbes et des germes délétères qui portent un détriment sérieux à la santé publique¹.

Il faut bien convenir que les médecins, (et cette constatation n'a rien de blessant pour eux), sont réduits aux hypothèses, et que ces hypothèses varient selon les temps, les écoles, les pays et même les personnes. Où donc est la vérité ? La qualité du véritable homme de science c'est de savoir ignorer, de s'avouer à lui-même et d'avouer aux autres que ce que l'on sait est peu de chose, et, ce que l'on ne sait pas, immense.

On voit combien il est difficile pour l'État d'être assuré de l'efficacité scientifique d'une réforme, et avec quelle prudence il doit s'engager en pareille matière. Du reste les erreurs de l'État nuiraient singulièrement au principe même de son intervention, et pour peu qu'elles se multiplient, le peuple aurait vite pris en dégoût l'hygiène et ses applications.

Une remarque encore². Quand un particulier se trompe, il se trompe pour son propre compte, ainsi les consé-

1. VERGÉ, t. 123, p. 327.

2. ID., *ibid.*

quences de son erreur sont limitées ; de plus, il subit personnellement les effets de son erreur, en sorte qu'il la corrige s'il la reconnaît, ou qu'elle l'écrase s'il y persiste. L'État, lui, décidant par mesure générale et par voie d'autorité, se trompe pour tout le monde. Et de plus, comme ses représentants ne supportent pas les conséquences de leurs décisions et de leurs actes, comme ce n'est pas de leur poche, mais de celle de tout le monde que se paient les erreurs ou les bévues officielles, la force de redressement fait défaut, et le mal persiste jusqu'à ce qu'il ait atteint un degré d'intensité qui le rend intolérable.

La question financière ne doit pas être non plus perdue de vue. Sans doute on devra moins regarder à l'argent dans un pays comme le nôtre, pour lequel, à l'heure actuelle, les réformes hygiéniques sont d'une urgente nécessité. Mais encore ne faut-il pas ruiner le pays. On cite souvent, et avec raison, l'exemple de l'Angleterre. Mais l'Angleterre n'a pas les mêmes charges que la France. Où en serions-nous si, tout en menant de front la reconstitution de nos forces militaires et notre réorganisation scolaire, nous avions dépensé plus de trois milliards en quelques années comme l'Angleterre, pour prévenir par des travaux d'assainissement le retour offensif des épidémies ? Il y a, hélas ! à l'heure actuelle des préoccupations encore plus poignantes que celles des épidémies et il est telle invasion plus redoutable que celle du choléra, en vue de laquelle il convient de ménager le crédit financier du pays.

Heureusement il est bien des cas dans lesquels les travaux d'assainissement peuvent se faire sans grandes charges pour l'État. On peut considérer en effet que la salubrité d'une propriété est une charge naturelle de

cette propriété. En donnant de l'eau à une maison, en la rattachant à un égout, la commune fournit au propriétaire les moyens d'accomplir son devoir ; elle peut donc exiger de ce propriétaire la contrepartie du service qu'elle lui rend en faisant sa propre affaire. Et rien n'empêche que la redevance imposée au propriétaire soit calculée de telle sorte que son montant représente l'intérêt et l'amortissement du capital employé aux travaux. C'est ce principe fiscal qui vient de prévaloir dans les lois récentes qui ont permis à diverses municipalités d'organiser le système du tout à l'égout.

Nous pensons qu'il était utile de signaler tous les écueils auxquels une action irréfléchie de l'État en matière d'hygiène pourrait se heurter. Il en est encore un que nous n'avons qu'à rappeler brièvement, puisque notre théorie des rapports de l'État et de l'Individu a eu pour but de le mettre mieux en relief : c'est celui qui résulterait d'un déplacement des responsabilités, de la substitution d'une loi nationale au devoir propre des Individus, dans le discrédit que l'on jetterait sur ceux-ci pour reporter toute sa confiance sur les administrations publiques, dans le besoin toujours croissant d'appeler l'État à son aide et dans l'affaiblissement de l'idée qu'on peut avoir de la puissance de l'action individuelle.

Il importe donc de ne pas tomber d'un excès dans l'autre. Et, si légitime que soit l'intervention de l'État en matière d'hygiène, si nécessaire que soit le développement de cette action, évidemment insuffisante à l'heure actuelle en France, il était indispensable de bien préciser les limites dans lesquelles elle doit s'exercer, de signaler les fautes que l'on doit éviter. Il y va du succès même de l'œuvre que l'on poursuit.

DEUXIÈME PARTIE

ADMINISTRATION DE L'HYGIÈNE PUBLIQUE

Nous en avons terminé avec la théorie générale des rapports de l'État et de l'Individu en matière d'hygiène publique. Partant de cette idée que nous avons essayé d'ailleurs de justifier, que l'intervention de l'État en France était insuffisante à cet égard, nous nous sommes efforcés d'établir les bases légitimes de cette action et de déterminer les limites abstraites jusqu'auxquelles elle devrait s'exercer pour le plus grand bien de la nation, mais qu'elle ne saurait franchir sans danger.

Nous passons maintenant de la théorie à la pratique, du droit à l'administration. En exposant les règles générales sur lesquelles repose, en France, l'administration de l'hygiène publique, en mettant en regard celles sur lesquelles d'autres États l'ont établie, puis en examinant isolément les résultats acquis dans chacune des principales branches de l'hygiène publique, nous ferons ressortir les défauts et l'insuffisance de notre organisation sanitaire, nous indiquerons les réformes générales et les progrès

de détail qu'il nous semble utile d'y introduire, et nous montrerons aussi ce qu'il y a d'excessif dans certaines solutions que nous serons amenés à repousser.

Avant d'entrer dans cet exposé qui se divisera tout naturellement en une étude de l'administration générale de l'hygiène publique, puis de l'administration spéciale à chacune des principales branches de l'hygiène publique, enfin de la police sanitaire extérieure, il nous semble utile de tracer un rapide historique de notre organisation sanitaire.

HISTORIQUE DE LA LÉGISLATION SANITAIRE EN FRANCE.

On peut dire, qu'en France, c'est seulement de 1790 que date l'origine de notre organisation sanitaire¹. Sans doute, de tout temps, on avait ordonné certaines mesures d'intérêt général commandées par les épidémies ou par quelque autre circonstance qui mettait en danger la vie des habitants.

Sans doute aussi, dès l'organisation nouvelle de la police à Paris, en 1667², le premier magistrat de cette administration, de la Reynie, forma une commission de médecins pour la consulter sur une question relative à la confection du pain. On y recourut à d'autres reprises. En cas de désaccord dans cette commission, on s'en référait à la Faculté de médecine. La police sanitaire, à Paris, avait, à la fin du siècle dernier, une supériorité

1. BLOCK, *Dictionnaire de la politique*, v^o Régime sanitaire.

2. NAPIAS, *Traité d'hygiène industrielle*.

relative qui remplit d'enthousiasme J. P. Frank, que certains auteurs considèrent comme le fondateur de l'hygiène scientifique¹. « Depuis plusieurs siècles, la vigi-
« lance éclairée des magistrats de cette ville immense,
« dit-il, descend jusqu'aux moindres choses, et un ordre
« éminemment salubre confirme la valeur des prescrip-
« tions qui proviennent de cette origine »

De son côté, la Société royale de médecine, constituée en 1776, et d'où est sortie l'Académie de médecine, fut religieusement fidèle à cette* partie de ses attributions : la protection de la santé publique. L'utilité de ses travaux dans le domaine de la salubrité publique s'étendit bien au-delà de l'enceinte de Paris, et survécut à l'existence même de l'illustre compagnie.

Mais il est utile d'insister sur le caractère rudimentaire d'une pareille organisation sanitaire, toute locale d'ailleurs. Les mesures prescrites, rarement appliquées, tombaient vite en désuétude.

La première disposition générale et législative relative à l'hygiène publique, c'est l'article 3 du Titre XI de la loi des 16 et 24 août 1790 sur l'organisation judiciaire qui confiait à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux la police municipale comprenant « l'interdiction
« de tout ce qui peut causer des exhalaisons nuisibles »,
« l'inspection sur la salubrité des comestibles exposés en
« vente publique », « le soin de prévenir par les précautions
« convenables, et celui de faire cesser, par la distribution
« des secours nécessaires, les accidents et fléaux calami-
« teux, tels que les incendies, les épidémies, les épizooties,
« en provoquant aussi, dans ces deux derniers cas, l'auto-

1. *System einer vollständigen medicinischen Polizei*, t. I. Préface, p. XIII.

« rité des administrations de département et de district. »

Ce texte est capital. Il posait pour la première fois en France, d'une manière législative, le principe de l'intervention de l'État en matière d'hygiène publique, et d'autre part, il remettait entre les mains de l'administration municipale l'exercice des droits de l'État. Telle est encore aujourd'hui la base de notre organisation sanitaire. L'intervention directe du pouvoir central n'est, de nos jours encore, qu'exceptionnelle.

Mais combien défectueuse était cette organisation primitive de 1790. Sans doute, on confiait à l'autorité municipale le soin de veiller à la salubrité de la commune. Mais la loi ne traçait à cette autorité aucune règle fixe et n'instituait auprès d'elle aucun conseil compétent pour l'aider de ses lumières. Le contrôle de l'autorité supérieure n'existait pas. Enfin rien n'était organisé en vue des cas dans lesquels l'intervention du pouvoir central pouvait seule être utilement employée pour la défense de la santé publique.

Quelques grandes villes ne tardèrent pas cependant à instituer auprès de l'autorité municipale des comités techniques chargés de l'éclairer dans l'exercice de ses pouvoirs sanitaires. M. Dubois, préfet de police, agissant en exécution de l'article 23 de l'arrêté du 12 messidor an VIII, qui le chargeait d'assurer la salubrité de la ville, créait à Paris, par un arrêté en date du 18 messidor an VIII, un conseil de salubrité composé de quatre membres rémunérés qui devait être consulté sur toutes les questions ressortissant à la santé publique. Cette création subsiste encore, après avoir été toutefois remaniée à plusieurs reprises par les arrêtés du 18 messidor an X, du 28 octobre 1807, du 24 décembre 1832, du 1^{er} mars 1858,

du 28 février 1844. Le décret du 15 décembre 1851 n'a fait que confirmer l'institution existante. Il ne s'applique qu'à la capitale.

L'exemple fut suivi par quelques grandes villes. C'est ainsi que de 1822 à 1832, Lyon, Marseille, Lille, Nantes, Troyes, Rouen, Bordeaux, Toulouse, Versailles, furent dotés de conseils de salubrité.

Entre temps le pouvoir central préoccupé de ne pas laisser uniquement aux municipalités le soin d'assurer la protection de la santé publique, s'efforçait de développer son action en matière d'hygiène publique. La loi du 21 germinal an XI réglementait l'exercice de la pharmacie, celle du 19 ventôse an XI l'exercice de la médecine. Le décret du 23 prairial an XII, complété ultérieurement par l'ordonnance du 6 décembre 1843, déterminait les règles relatives à la création, à la translation et à la suppression des cimetières. En 1805, on créait l'institution des médecins des épidémies. Chaque arrondissement devait en posséder un. La loi du 16 septembre 1807 organisait dans ses articles 35, 36 et 37 le contrôle de l'État, et constituait une sage contrepartie de l'abandon fait en 1790 par le pouvoir central aux municipalités des pouvoirs de police sanitaire. L'article 35 de cette loi stipule que « tous les travaux de salubrité qui « intéressent les villes et communes seront ordonnés par « le gouvernement et les dépenses seront supportées par « les communes intéressées. » L'application de cette loi était placée par l'article 37 sous la sauvegarde des préfets.

L'arbitraire et l'incurie des autorités municipales motivèrent le décret du 15 octobre 1810 sur les ateliers et manufactures insalubres, qui donnait tantôt au gouver-

nement en Conseil d'État, tantôt aux préfets, tantôt aux sous-préfets, le droit d'autoriser ces établissements.

On s'aperçut des lacunes de cette législation qui laissait le gouvernement désarmé en face de l'invasion d'épidémies déclarées à l'étranger, et l'on comprit que le pouvoir central seul, pouvait et devait prendre les mesures nécessaires pour en empêcher l'importation en France : d'où la loi du 3 mars 1822. C'était surtout une loi de circonstance, votée sous l'empire de la peur, et renfermant par suite des dispositions draconiennes qui en empêchèrent la mise à exécution. Il faut reconnaître cependant qu'elle reposait sur un principe juste.

Par ordonnance du 28 décembre 1820, une Académie de Médecine était créée qui devait servir de conseil au gouvernement. En 1835 on instituait dans certains départements des médecins cantonaux.

C'est en 1836 que pour la première fois se posa la question d'une organisation générale de l'hygiène publique. Le gouvernement consulta l'Académie de Médecine qui s'associa à cet effort, dans un rapport du Dr Marc. Les projets du gouvernement ne purent être réalisés avant la révolution de février et la loi du 18 juillet 1837 maintint à l'autorité municipale les pouvoirs qu'elle tenait de la loi de 1790.

Le gouvernement républicain de 1848 ne pouvait se désintéresser de l'hygiène publique qui touche de si près au bien-être des masses.

« Ce n'est pas la volonté du bien public qui a manqué
« jusqu'ici aux gouvernements, mais, leur nature et leur
« forme, les traditions sur lesquelles ils vivaient, ont peut-être
« été un obstacle aux améliorations désirables. Le gouver-
« nement, isolé en quelque sorte de la société, ne connais-

« sait pas assez les besoins des populations, surtout dans
« les communes rurales, et n'entretenait pas assez activement
« avec elles un commerce de bienveillance et de confiance
« réciproques. »

« Il n'en est plus de même aujourd'hui : la République
« en France, c'est la démocratie; c'est-à-dire le gouver-
« nement du peuple; en d'autres termes, le gouverne-
« ment sorti du sein du peuple s'associe intimement à la
« société, et la société libre et souveraine, gouverne le
« gouvernement.

« Il n'est pas aujourd'hui un bon citoyen, un homme
« sincèrement ami de son pays et du bien public, qui ne
« sente, quelle que soit d'ailleurs la différence des opi-
« nions, que le premier devoir de tous est de venir
« promptement en aide aux classes malheureuses, aux
« ouvriers, aux paysans, aux pauvres habitants des villes
« et des campagnes. Il faut avant tout leur assurer
« la santé, sans laquelle les autres biens n'ont aucun
« prix¹. »

Ces considérations fort justes ne devraient-elles pas être présentes à l'esprit de nos législateurs? Posée sur ce terrain, la question de l'organisation sanitaire doit être résolue. Les réformes nécessaires ne sauraient tarder à être accomplies par une représentation nationale démocratique si elles lui apparaissaient comme un bienfait dont la masse du peuple surtout bénéficierait.

Le Gouvernement de 1848 abandonna les plans de refonte générale de l'administration sanitaire. Il courut au plus pressé et essaya de faire produire des fruits à l'organisation déjà établie.

1. *Bulletin du Comité consultatif*, 1872, H. ROYER-COLLARD, Rapport sur la création des comités d'hygiène départementaux.

Il institua auprès du pouvoir central le Comité consultatif d'hygiène publique de France (décret du 10 avril 1848, modifié ultérieurement par les décrets du 10 août 1856, du 5 novembre 1869, de 1879 et du 30 septembre 1884).

Mais le gouvernement se préoccupa surtout de renforcer l'action de l'administration préfectorale chargée par la loi de 1807 de veiller à l'hygiène des villes, en instituant auprès d'elle un Comité technique dont les avis devaient permettre en même temps à l'administration municipale de mieux assurer l'accomplissement des pouvoirs qui lui étaient conférés par les lois de 1790 et de 1837. C'est dans ce but que fut rendu le décret du 18 décembre 1848, complété par l'arrêté du 13 février 1849. Ce décret fut préparé par Tourret, ministre du Commerce, sur un plan dressé par le Comité consultatif d'hygiène publique de France, créé quelques mois plus tôt. Il organisait dans les départements, arrondissements et cantons, des Commissions d'hygiène composées de médecins, pharmaciens et autres hommes spéciaux.

On attendait beaucoup de bien de cette nouvelle création, si l'on en juge par ce passage du rapport de Royer-Collard : « Bientôt les campagnes seront assainies, et les
« fièvres qui désolent une si grande partie de la France
« reculeront devant la main industrielle de l'homme ;
« les aliments et les boissons ne seront plus altérés par
« des fraudes criminelles ; les malades recevront les soins
« et les secours qui leur sont dus, quelle que soit la mo-
« dicité de leurs ressources. Les habitations privées
« mieux exposées et mieux construites, les hospices et les
« établissements publics devenus salubres, la santé des
« petits enfants protégée par une surveillance sévère di-

« minueront de toutes parts l'effrayante mortalité qui
« moissonne les derniers rangs de la société. »

Effectivement, peu de temps après, des instructions rédigées par Magendie et Tardieu, dressant tout un programme d'études, furent adressées à ces assemblées : leur attention était particulièrement appelée sur l'assainissement des localités et des habitations. On leur suggéra l'idée, réalisée depuis, dans un trop petit nombre de villes il est vrai, de procéder à une enquête minutieuse de toutes les maisons une à une, afin de connaître leur situation sanitaire. Les mesures propres à combattre les épidémies étaient aussi l'objet de recommandations détaillées.

Bornons-nous à constater ici, sans plus ample développement, que les espérances fondées sur cette création de 1848 furent déçues. Nous en chercherons ultérieurement les causes.

La loi du 13 avril 1850, sur les logements insalubres, reste actuellement la preuve la meilleure de la sollicitude du gouvernement de la deuxième République, pour l'hygiène et en même temps pour le bien-être du peuple.

Cette loi, si elle avait été appliquée comme l'espéraient ses auteurs, aurait assurément fait faire en ce pays de grands progrès sanitaires. Plus loin, nous l'étudierons dans ses détails et nous serons amené à critiquer plusieurs de ses dispositions. Quoi qu'il en soit, elle complétait heureusement notre administration sanitaire, dont cependant elle ne modifiait pas la base, puisque l'organisation qu'elle créait était purement municipale.

Il faut bien reconnaître, hélas ! que depuis cette époque, aucun progrès n'a été accompli jusqu'en 1893, dans l'administration de l'hygiène publique en France. Sans

doute les municipalités, plus soucieuses de l'hygiène, ont développé leurs services sanitaires, certaines même dans des conditions très satisfaisantes. Sans doute aussi, le législateur est, à plusieurs reprises, intervenu pour défendre la santé publique menacée. Mais son action a été localisée, spécialisée. Ce sera le décret-loi du 26 mars 1852, sur les rues de Paris ; la loi du 14 juillet 1856, sur les eaux minérales ; la loi du 23 décembre 1874, sur les enfants du premier âge ; les lois du 2 novembre 1892 et du 12 juin 1893, qui réglementent l'hygiène dans les ateliers. Ce sera la loi du 30 novembre 1894, sur les habitations ouvrières ; les lois du 21 juillet 1881 et 31 juillet 1895, sur les épizooties ; la loi du 30 novembre 1892 sur l'exercice de la médecine.

Mais aucune disposition générale ne modifie les bases mêmes de notre organisation sanitaire. Nous devons cependant signaler d'une façon particulière le décret du 20 septembre 1890 qui crée la Direction de l'Hygiène publique, et rattache au Ministère de l'Intérieur les Comités départementaux d'Hygiène publique et le Comité consultatif d'Hygiène publique de France.

La loi du 15 juillet 1893 organise l'assistance médicale gratuite. C'est là une loi de première utilité et qui satisfait autant les hygiénistes que les philanthropes. L'assistance est, en principe, communale. Le principe posé par la loi de 1790 subsiste. Mais à côté de l'assistance médicale communale existent aussi l'assistance départementale et celle de l'État. De plus, cette assistance est obligatoire.

Tel est l'historique succinct de notre législation sanitaire. Nous allons maintenant étudier notre administration sanitaire : d'abord l'administration générale de l'hygiène, puis l'administration spéciale propre à chacune des prin-

cipales branches de l'hygiène, enfin l'organisation de la police sanitaire extérieure qui a pour objet la défense contre les épidémies venant de l'étranger.

PREMIÈRE SECTION

ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE L'HYGIÈNE PUBLIQUE

CHAPITRE I

Exposé de l'Administration générale de l'Hygiène publique en France.

I. — ADMINISTRATION MUNICIPALE. — POUVOIRS DES MAIRES. BUREAUX D'HYGIÈNE.

On peut poser en principe¹ que la base de notre administration sanitaire se trouve dans les pouvoirs confiés à l'autorité municipale, et cela à un double point de vue qui correspond à la dualité des fonctions exercées par le maire.

Le maire est tout d'abord le représentant de l'État dans la commune. A ce titre, les lois des 16-24 août 1790 et du 5 avril 1884 lui ont conféré en matière d'hygiène des pouvoirs très étendus.

1. Réforme de l'hygiène publique. DEJAMME, *Revue générale d'Administration*, 1885, p. 257.

On peut même dire que la principale autorité chargée de veiller à la salubrité publique, c'est le maire. La loi de 1790, dont nous avons cité les dispositions très générales, fait rentrer le soin d'assurer la santé publique dans les attributions de police du maire. La loi municipale de 1884 reproduit dans son article 97 ces termes très généraux.

Le maire est donc chargé de veiller à la salubrité de sa commune. Tel est le principe.

Il est facile de le justifier. Le maire est mieux placé que tout autre, pour connaître les causes d'insalubrité qui peuvent exister dans la commune qu'il administre. Cette conception de l'organisation sanitaire consistant à calquer les circonscriptions sanitaires sur les limites des communes, et à en abandonner l'administration au représentant de l'État dans la commune, est assurément celle qui devait se présenter la première à l'esprit du législateur. L'hygiène publique étant assurée dans chaque commune, elle était par là même assurée sur tout le territoire national. Et il semble dès lors que le rôle de l'autorité centrale devait se borner à exercer des pouvoirs de contrôle et de contrainte vis-à-vis de ses représentants dans la commune. Point n'était besoin de conférer au gouvernement des pouvoirs propres dans telle ou telle branche de l'hygiène publique. La protection du territoire contre l'importation des maladies épidémiques pouvait même être abandonnée aux soins des municipalités intéressées, sous l'autorité vigilante de l'administration centrale.

La pratique démontra que cette conception était trop absolue, et nous verrons plus loin que l'autorité centrale possède en matière d'hygiène, non seulement des pouvoirs de contrôle, mais aussi des pouvoirs propres.

Mais il n'en est pas moins exact que notre police sanitaire a sa base dans les pouvoirs du maire.

C'est comme représentant de l'État qu'il les exerce. Il est à cet égard placé sous l'autorité de ses supérieurs hiérarchiques : le préfet, les ministres, le chef de l'État. C'est à ce titre que les arrêtés qu'il prend en cette matière sont sanctionnés par l'article 471 du Code pénal.

Les maires peuvent, en vertu de leurs pouvoirs de police, édicter des règlements sanitaires portant sur les questions principales de l'hygiène. Ces règlements existent dans un certain nombre de grandes villes, à Lyon, à Nice, à Grenoble, par exemple. Ils renferment des prescriptions applicables en cas de maladies épidémiques et contagieuses, et statuent d'une façon générale sur toutes les matières sanitaires qui rentrent dans la compétence des maires.

Mais le maire est aussi l'agent exécutif de la commune. Et comme tel, il doit prendre, de concert avec le conseil municipal, toutes les mesures autres que les mesures de police, propres à assurer à sa commune une bonne organisation sanitaire. C'est ainsi qu'il doit exécuter tous les travaux d'assainissement reconnus utiles. Ces travaux ont pris une importance particulière depuis la découverte de la théorie microbienne.

De leur nature, les pouvoirs des administrations municipales relativement à ces travaux d'assainissement sont des pouvoirs réglementaires. Les dépenses qui s'y rapportent n'ont point le caractère de dépenses obligatoires. L'État, pour assurer les progrès de l'assainissement des villes, a confié aux administrations municipales des pouvoirs étendus. Elles peuvent contraindre les propriétaires récalcitrants en recourant à l'expropriation. D'autre part,

le décret-loi du 26 mars 1852, relatif aux rues de Paris, dont les dispositions peuvent être appliquées à toutes les villes qui en font la demande (art. 9), et la loi du 13 avril 1850 dans son article 13, textes que nous étudierons plus loin, constituent des armes puissantes mises par l'État entre les mains des municipalités. Enfin, l'État n'est pas désarmé vis-à-vis des municipalités. Comme nous le verrons plus loin, il est investi par la loi du 16 septembre 1807 de sévères pouvoirs de contrôle et de contrainte.

Ainsi donc le maire est tenu, en sa double qualité de représentant de l'État et d'agent exécutif de la commune, de prendre toutes les mesures hygiéniques nécessaires. Dans l'exercice de ses attributions il n'est entouré d'aucun organe consultatif. Pour remédier à cette lacune, certaines municipalités, usant des pouvoirs qu'elles possèdent en matière d'hygiène, ont, à l'exemple de certaines villes étrangères, constitué des *Bureaux d'hygiène* auxquels elles ont confié le soin de rechercher les causes d'insalubrité et de proposer les moyens efficaces pour les combattre. Nancy et le Havre en 1879, Rennes en 1882, Saint-Étienne en 1883, Amiens en 1884, Pau en 1885, Nice en 1887, Rouen en 1888, Toulouse et Grenoble en 1889, Besançon et Lyon en 1890, Nantes en 1894, Boulogne-sur-mer en 1895, Lille en 1897, ont organisé des bureaux d'hygiène. Ces institutions sont chargées de dresser des statistiques démographiques de la ville, d'assurer l'exactitude dans la constatation des décès, de nommer des médecins sanitaires. Parfois ces bureaux ont institué une véritable inspection des logements insalubres et des laboratoires d'analyses pour les denrées alimentaires. Ils ont parfois encore, comme celui du Havre, travaillé à l'éducation du peuple par la distribution de brochures populaires.

Ces bureaux d'hygiène, services de renseignements et organes consultatifs, placés auprès du maire, l'éclairant et le secondant, ont rendu à l'hygiène publique, dans les villes où ils ont été institués, de signalés services. Aussi le maire d'une grande ville qui en a fait l'expérience, a-t-il proposé la constitution de ces bureaux d'hygiène dans tous les départements¹.

L'utilité de la statistique en matière d'hygiène est indéniable. C'est sur les résultats du bulletin d'hygiène que le maire du Havre s'est appuyé pour l'enquête sur l'assainissement de la ville. C'est grâce aux renseignements donnés par le *Registrar general*, créé en Angleterre à la suite du choléra de 1831, qu'on a pu connaître les points sur lesquels devait se porter l'attention des hygiénistes, et c'est grâce à eux que s'est créée cette agitation qui a abouti chez nos voisins aux lois sur la santé publique de 1848, 1875, 1889, 1891.

A cet égard les bureaux d'hygiène sont une institution des plus utiles. Les laboratoires municipaux, placés auprès d'eux, permettent aux maires d'exercer utilement leurs pouvoirs de police, en ce qui concerne le débit des denrées alimentaires.

L'organisation de la ville de Paris doit être à cet égard présentée comme un modèle. Sans compter les organismes créés spécialement dans telle ou telle branche de l'Hygiène publique, Paris possède un service de statistique des mieux constitués et un laboratoire municipal créé en 1878, ouvert aux particuliers depuis 1880.

1. HENROT, *Projet d'organisation de l'Hygiène publique en France*, 1887.

II. — ADMINISTRATION DÉPARTEMENTALE : — POUVOIRS DES PRÉFETS, COMITÉS ET CONSEILS D'HYGIÈNE, MÉDECINS DES ÉPIDÉMIES ET MÉDECINS CANTONAUX.

Le préfet a, comme le maire, des pouvoirs en matière de salubrité. Mais tandis que le maire intervient, tantôt comme délégué de l'État, et c'est le cas lorsqu'il agit en vertu des attributions réglementaires de police, tantôt comme représentant de la commune, et il en est ainsi quand il exécute des travaux sanitaires entrepris par le conseil municipal, le préfet n'a de pouvoirs que ceux qu'il tient de l'État; il n'exerce que des attributions de police; seulement il intervient tantôt avec des pouvoirs de contrôle, tantôt avec des pouvoirs propres.

Le préfet a tout d'abord des pouvoirs de contrôle vis-à-vis du maire, agissant en vertu de ses attributions de police, car il est son supérieur hiérarchique. La police municipale, qui comprend, aux termes des lois de 1790 et 1884, la police sanitaire, appartient sans doute au maire; mais il l'exerce sous le contrôle immédiat du préfet.

Les droits du préfet à cet égard, et notamment en matière de salubrité, ont longtemps été discutés quant à leur mesure et à leur étendue. Mais la loi de 1884 a posé des règles précises qui mettent fin à tout désaccord. Auparavant, on reconnaissait au préfet le droit de prendre des mesures applicables à tout le département, mais on lui refusait celui de les édicter dans certaines communes déterminées, quand même ces mesures eussent intéressé d'autres communes ou le département tout entier.

La loi du 5 avril 1884 a conféré expressément ce droit au préfet. Il peut même l'exercer, aux termes de l'art. 99, à l'égard d'une seule commune après une mise en demeure du maire restée sans résultat. Le texte ne distingue pas suivant que la cause d'insalubrité que l'arrêté aurait pour objet de faire disparaître, exercerait son influence sur une ou plusieurs communes, et la Chambre des députés a même repoussé un amendement de M. Goblet qui consacrait expressément cette distinction.

Ainsi donc les préfets ont vis-à-vis des maires deux natures de pouvoirs. Ils ont le droit de prendre des arrêtés applicables à tout le département ou à certaines communes seulement, devant ainsi l'action des maires. Ils peuvent aussi forcer individuellement l'inaction d'un maire, soit en usant à son égard des pouvoirs de suspension qu'ils possèdent, soit simplement en le mettant en demeure et en se substituant à lui en cas de nouveau refus.

Tels sont les pouvoirs de contrôle et de contrainte exercés par les préfets. Mais tandis que les maires, auxquels appartient l'initiative des mesures de salubrité, n'ont été entourés par la loi d'aucun corps consultatif, les préfets, au contraire, ont auprès d'eux les conseils d'hygiène institués par l'arrêté du 18 décembre 1848.

Aux termes de cet arrêté, des Conseils « d'hygiène et de salubrité » devaient être organisés dans chaque chef-lieu de département et d'arrondissement. Des « commissions d'hygiène publique » pouvaient en outre être instituées dans les chefs-lieux de canton par un arrêté spécial du préfet¹. Le conseil siégeant au chef-lieu du département

1. Article 3.

réunissait à ses attributions propres, celles des conseils d'arrondissement¹.

Ces conseils devaient être les auxiliaires du préfet. C'est à lui qu'était confié le soin d'en nommer les membres², c'est au préfet ou au sous préfet que la présidence était attribuée³, c'est eux qui étaient chargés de les consulter sur les objets suivants⁴ : assainissement des localités et des habitations, mesures à prendre pour prévenir et combattre les maladies épidémiques, endémiques et transmissibles, ainsi que les épizooties ; propagation de la vaccine, organisation de l'assistance médicale ; hygiène industrielle et agricole, salubrité des ateliers, des écoles et des établissements publics, surveillance des denrées alimentaires, protection des sources d'eaux minérales et propagation de leur usage, instruction des demandes relatives aux établissements insalubres, grands travaux d'utilité publique envisagés au point de vue de l'hygiène, enfin questions relatives aux enfants trouvés. Ils devaient en outre⁵ réunir et coordonner les documents relatifs à la mortalité et à ses causes, à la topographie et à la statistique de l'arrondissement en ce qui touche la salubrité publique. Le conseil départemental recevait pour mission de donner son avis d'une façon générale sur toutes les questions d'hygiène publique sur lesquelles le préfet jugeait utile de le consulter, et sur les questions communes à plusieurs arrondissements ou relatives au département tout entier⁶.

1. Article 4

2. Articles 2 et 4.

3. Article 5.

4. Article 9.

5. Article 10.

6. Article 12.

On voit que ces conseils étaient investis d'attributions aussi étendues que possible en matière d'hygiène publique. Ces attributions furent d'ailleurs restreintes par la suite au profit de conseils plus spécialisés. Des commissions consultatives furent en effet instituées dans différentes branches de l'hygiène publique. Nous les rencontrerons plus loin. Citons seulement, à titre d'exemple, les commissions des logements insalubres créées par la loi du 13 avril 1850, et les commissions instituées par la loi du 23 décembre 1874 pour la protection des enfants du premier âge, par celles du 19 mai 1874 et du 2 novembre 1892 sur le travail des enfants et des filles mineures, et du 21 juillet 1881 sur la police sanitaire des animaux.

Ces conseils devaient se réunir au moins une fois tous les trois mois et chaque fois que l'autorité jugerait utile de les convoquer¹. Tout membre qui, sans motif d'excuse approuvé par le préfet, aurait manqué à trois convocations consécutives, devait être considéré comme démissionnaire².

Enfin le conseil d'hygiène du département devait faire chaque année au préfet un rapport général sur les travaux des Conseils d'arrondissement que celui-ci devait transmettre au ministre. On voit avec quel soin avait été conçue cette organisation des Conseils d'hygiène placés à côté du préfet pour lui permettre d'exercer avec clairovoyance ses pouvoirs généraux de police sanitaire.

A côté du préfet existent d'autres agents placés sous son autorité. Ce sont les médecins des épidémies. Ils existaient déjà avant la Révolution. Mais l'institution

1. Article 6.

2. Article 8.

actuelle remonte à des instructions ministérielles de l'an XIII et de 1813. Il existe un médecin des épidémies par arrondissement. Aux termes de l'arrêté du 1^{er} septembre 1851, ils sont membres de droit des Conseils d'hygiène. Ils sont dépourvus de toute initiative et ne sont appelés que lorsque le maire a prévenu le préfet ou le sous-préfet de l'existence d'une épidémie, et que l'administration a jugé nécessaire de les envoyer au foyer présumé contagieux. Néanmoins, partout où ils ont des rapports réguliers et fréquents avec un Conseil d'hygiène ayant un fonctionnement normal, cette partie du service de l'hygiène donne d'excellents résultats, notamment dans les départements du Nord et de la Gironde, et surtout de la Loire-Inférieure, où le service des épidémies a été fortement organisé.

Il existe également dans certains départements des médecins cantonaux, en vertu d'une ordonnance du 13 avril 1835.

Tels sont les pouvoirs généraux des préfets en matière d'hygiène, tels sont les conseils et les agents dont il est entouré pour contrôler les administrations municipales et les contraindre à l'accomplissement de leurs devoirs sanitaires.

Les préfets possèdent en outre des pouvoirs directs qu'ils tiennent de diverses lois spéciales, et que nous retrouverons plus loin en étudiant les principales branches de l'Hygiène publique. Citons à titre d'exemple, les attributions qu'ils possèdent en matière d'ateliers insalubres (décret du 15 octobre 1810) et en matière d'épizooties (loi du 21 juillet 1881).

III. — ADMINISTRATION CENTRALE. — POUVOIRS DU CHEF
DE L'ÉTAT.

Le pouvoir central intervient en matière d'hygiène publique de deux façons fort différentes, selon qu'il édicte l'application de mesures hygiéniques ou qu'il s'efforce de propager la connaissance ou la pratique de l'hygiène.

Au premier cas il agit dans l'exercice des attributions réglementaires conférées au Président de la République. Le Chef de l'État possède un pouvoir supérieur de police en matière d'hygiène publique. Il est vrai que les lois de 1790 et de 1884 ont conféré aux maires la police sanitaire dans l'étendue de leur commune. Mais, dans l'exercice de ce droit de police, le maire n'intervient que comme représentant de l'État, nous l'avons dit ; par suite, il agit sous l'autorité hiérarchique du préfet et du Chef de l'État auquel le pouvoir réglementaire appartient en propre. Celui-ci veillera donc à ce que les maires usent des pouvoirs de police qui leur ont été remis, et pourra les y contraindre, soit en prenant vis-à-vis d'eux les mesures de haute discipline administrative nécessaires, soit en faisant agir ses préfets par voie de règlements locaux.

En outre, des lois particulières ont conféré au gouvernement des pouvoirs étendus en matière d'hygiène générale. Les deux plus importantes de ces lois sont celles du 3 mars 1822 et du 16 septembre 1807.

La première a investi l'autorité centrale de la protec-

tion du territoire contre la propagation des maladies contagieuses. Cette loi, et les décrets ou ordonnances rendus pour son exécution, ont confié au pouvoir central la police sanitaire contre les épidémies et les maladies contagieuses, qu'elles viennent du dehors ou du dedans. Cette législation cependant n'a donné naissance à une administration organisée qu'en ce qui concerne la protection contre l'importation de ces maladies et en particulier la police sanitaire maritime.

C'est là une grave dérogation au principe que c'est à l'autorité municipale, sous la réserve du contrôle hiérarchique, qu'il appartient de veiller à la santé publique. Sans doute, ici encore, ce principe aurait pu être maintenu ; il eût été possible de laisser aux municipalités plus particulièrement intéressées le soin de prendre les mesures que la situation pourrait exiger. On a pensé, avec raison selon nous, qu'il était préférable de centraliser le service, de confier à l'autorité centrale le soin de rechercher les mesures de protection utiles en cas de danger, d'en édicter l'exécution à la fois sur tous les points menacés, et même (et c'est ici la base de l'hygiène publique internationale à laquelle nous consacrerons un chapitre spécial) de lutter contre le fléau avant qu'il ne constitue un danger, en allant le combattre là où il se trouve, au lieu de l'attendre de pied ferme.

Cette loi de 1822 confie donc à l'État toute une partie de l'administration générale de l'hygiène publique.

La loi du 16 septembre 1807, sans aller jusque-là, confie au Chef de l'État, en matière d'assainissement, des pouvoirs tellement étendus qu'ils restreignent encore singulièrement sur un nouveau point les pouvoirs des municipalités.

Nous avons déjà cité les articles 35, 36 et 37 de cette loi qui permettent au Chef de l'État d'ordonner tous les travaux de salubrité qui intéressent les villes et les communes, et d'en mettre la dépense à la charge des communes intéressées. C'est là un droit supérieur de police qui place en quelque sorte les communes vis-à-vis de l'autorité centrale, comme le sont les particuliers vis-à-vis du maire agissant en vertu de ses pouvoirs de police. C'est donc un droit énorme conféré à l'administration supérieure et une nouvelle exception au principe sur lequel repose notre administration sanitaire.

On a parfois prétendu que ces textes étaient abrogés. Ce qui est certain, c'est qu'on en a rarement fait application. Mais on doit reconnaître qu'en droit ils sont encore en vigueur. On en a¹ d'ailleurs quelquefois fait usage.

Ces deux lois de 1822 et de 1807, quoique se rapportant à des parties spéciales de l'hygiène publique, la protection de la santé publique contre les maladies épidémiques et contagieuses, et l'assainissement des villes (et à ce titre nous les étudierons ultérieurement avec plus de détails,) se rattachent cependant étroitement à l'administration générale de l'hygiène publique, et c'est pourquoi nous avons dû les mentionner ici.

En dehors des pouvoirs généraux de contrainte par lesquels le pouvoir central peut faire observer les règles nécessaires à la sauvegarde de la santé publique, l'État peut travailler au développement de l'hygiène publique par voie de conseils et d'encouragements. Et cela à un

1. Voir notamment le décret 20 mai 1863, (assainissement de la vallée de la Dives,) décret du 8 octobre 1866, (assainissement du ru de Marival,) arrêts du Conseil d'État du 16 juillet 1870, 3 décembre 1873. Décret du 22 février 1887, (assainissement des eaux de l'Espierie.)

double point de vue : soit en favorisant les progrès de la science hygiénique, soit en répandant dans le peuple la connaissance de ses prescriptions, et en faisant en sorte qu'elles soient mises en pratique.

Telles sont les attributions générales du pouvoir central en matière d'hygiène. Nous ne parlons pas ici, pas plus que nous ne l'avons fait pour le préfet et pour le maire, des attributions particulières du Chef de l'État dérivant de lois spéciales dans telle ou telle branche de l'hygiène publique. Nous les étudierons plus loin.

Pour exercer ses attributions, le Chef de l'État est entouré d'une administration active et de corps consultatifs. Au près du Président de la République est placé le Ministre de l'Intérieur dont relève le Directeur de l'hygiène publique.

Direction de l'hygiène publique. — La création de la Direction de l'hygiène publique (décret du 1^{er} janvier 1889), qui forme au Ministère de l'Intérieur la Direction de l'assistance et de l'hygiène publiques, a eu pour effet de centraliser à ce Ministère les divers services de l'hygiène publique. Auparavant le service de la police sanitaire extérieure dépendait du Ministère du Commerce, duquel relevaient également les Conseils d'hygiène départementaux.

La Direction de l'assistance et de l'hygiène publiques comprend quatre bureaux. Le bureau de l'hygiène publique porte comme titre : Hygiène publique. Police sanitaire. Epidémies. Eaux minérales. Police des professions médicales. Mesures relatives à la santé publique.

La création de cette Direction, et la centralisation des services de l'hygiène au Ministère de l'Intérieur avaient été

souvent réclamées. La Société de médecine publique et d'hygiène professionnelle de Paris s'est fondée pour hâter cette solution. Tous les Congrès internationaux d'hygiène ont émis des vœux en faveur de la centralisation des services sanitaires. A plusieurs reprises l'Académie de Médecine avait adopté le vœu suivant : « Qu'à l'exemple
« de la plupart des pays étrangers, l'administration sanitaire civile soit confiée, en France, à une Direction
« administrative autonome, compétente et responsable,
« aussi bien auprès du pouvoir central que dans les
« départements et les grandes villes. » Ce vœu avait été appuyé par le Comité consultatif d'hygiène publique de France, de nombreuses Sociétés et un grand nombre de Congrès scientifiques. La Commission du budget de la Chambre enfin, en 1881, dans son rapport, s'exprimait ainsi : « La Chambre a déjà appelé l'attention de
« l'administration sur les avantages qu'il y aurait à voir
« réunis en France, comme cela a lieu à l'étranger, en
« un centre commun, la Direction de la santé publique,
« les divers services qui sont chargés de satisfaire les
« multiples et supérieures exigences de la santé publique
« dans une société bien organisée. »

On faisait observer à l'appui de cette proposition¹, et les raisons qu'on invoquait n'ont rien perdu de leur valeur, que les éléments d'information et les éléments d'exécution doivent être réunis dans une même main, et qu'il importait que cette concentration se fit au Ministère de l'Intérieur.

C'est au Ministre de l'Intérieur, disait-on, que ressortit tout ce qui touche à la police : or, la question sanitaire

1. Voir *De l'Administration de l'Hygiène publique*, MONOD.

est une question de police au premier chef. L'article 99 de la loi municipale permet au préfet de prendre, à défaut du maire, des mesures de salubrité, même dans une seule commune du département. Or, si, en droit, le préfet ne dépend pas du seul Ministre de l'Intérieur, la pratique démontre que c'est le Ministre de l'Intérieur qui a l'influence la plus active sur les autorités départementales. Dès lors on aperçoit le progrès accompli par la fusion des services d'hygiène. Existe-t-il une cause d'insalubrité dans une commune? Le maire doit la faire cesser. S'il reste inactif, le préfet intervient; s'il ne juge pas à propos de le faire, le Directeur, et par conséquent le Ministre de l'Intérieur, peut l'y contraindre à son tour.

On donnait un second argument en faveur de ce rattachement¹. La Direction de l'Hygiène devait être souvent amenée par la résistance des communes à les contraindre à entreprendre des travaux d'assainissement. Les intérêts financiers des communes et des départements seront engagés d'une manière très sérieuse. Or, les budgets départementaux et communaux sont soumis au contrôle de l'administration de l'Intérieur: c'est sur le rapport du Ministre de l'Intérieur qu'interviennent les lois et les décrets autorisant les départements et les communes à emprunter et à s'imposer extraordinairement. C'est donc ce Ministre qui est le plus à même de connaître les ressources des budgets locaux. Ainsi, le rattachement des services d'hygiène au Ministère de l'Intérieur a cet avantage considérable de rapprocher l'élément consultatif, l'élément d'exécution et l'élément financier, c'est-à-dire

1. Voir *Revue générale d'Administration*, 1883, DEJAMME.

les trois éléments nécessaires à la conception et à l'entreprise de tous les travaux publics.

Une troisième considération était mise en avant. L'hygiène, faisait-on observer, est étroitement liée à l'assistance. Ce sont les pauvres surtout que protègent les mesures d'hygiène et c'est parmi eux que les épidémies font le plus de ravages. Non seulement la distribution des médicaments aux malades pauvres est une question commune aux deux services de l'assistance et de l'hygiène, mais la salubrité publique est intéressée au premier chef dans les questions d'hospices, d'hôpitaux, etc... Ces deux services sont propres à se prêter un mutuel concours, mais celui-ci ne peut être efficace que s'ils sont voisins l'un de l'autre, et pour ainsi dire, porte à porte, de façon à pouvoir se livrer à une étude simultanée des affaires qui les intéressent tous deux.

La justesse de ces considérations, ainsi que l'unanime insistance des spécialistes et des corps consultatifs, devaient faire aboutir la réforme si désirée. La Direction de l'hygiène publique fut créée au Ministère de l'Intérieur. La Direction de l'assistance fusionna avec elle. Et l'on ne peut méconnaître que de nombreux progrès aient été réalisés dans l'hygiène publique, grâce à cette organisation nouvelle. Des améliorations notables pourront encore être introduites dans notre administration sanitaire.

Actuellement, les seules manifestations actives de la Direction de l'hygiène publique consistent dans la préparation des projets de lois et de décrets intéressant l'hygiène publique, de circulaires, d'instructions et de décisions adressées aux fonctionnaires qui relèvent de la Direction, principalement aux préfets, précisant notamment leurs droits et leurs devoirs en cas d'épidémies. Mais sauf en

ce qui concerne la police sanitaire extérieure, que nous étudierons à part, nous ne trouvons pas des agents dépendant spécialement de la Direction de l'hygiène publique, et chargés de veiller, dans une région déterminée, au maintien de l'hygiène et à l'exécution des prescriptions sanitaires.

Un Comité de direction des services de l'hygiène, composé du Président du Comité consultatif d'Hygiène publique, de l'Inspecteur général des services sanitaires et du Directeur de l'Assistance et de l'Hygiène publiques, dirige tous les services d'hygiène qui sont du ressort du Ministre de l'Intérieur (décrets du 30 septembre 1884 et du 5 janvier 1889). Il a pour mission d'étudier les solutions à donner par l'administration à toutes les affaires ressortissant au service de l'hygiène publique, sauf à en référer au Comité consultatif d'Hygiène publique de France pour celles qui présenteraient une certaine importance.

Ajoutons qu'à côté du Ministre de l'Intérieur d'autres ministères possèdent des attributions en matière d'hygiène. Le Ministre du Commerce a conservé les établissements insalubres en ce qui concerne leur classement, et l'inspection du travail dans l'industrie. Le Ministre de l'Agriculture possède le service des épizooties. Le Département de l'Instruction publique, l'hygiène des écoles, etc.

Académie de Médecine. — Comité consultatif d'Hygiène publique de France. — A côté du pouvoir central sont placés deux corps consultatifs : l'Académie de médecine et le Comité consultatif d'Hygiène publique de France.

Nous avons déjà dit que l'Académie de médecine, dont l'institution peut se rattacher à l'ancienne Société

royale de médecine créée en 1776, avait été constituée par une ordonnance du 28 décembre 1820. Elle avait pour mission de répondre aux demandes du gouvernement sur tout ce qui intéresse la santé publique, de continuer les travaux de la Société royale de médecine et de l'Académie royale de chirurgie, enfin, de s'occuper de tous les objets d'études et de recherches qui peuvent contribuer au progrès des différentes branches de l'art de guérir.

L'Académie de médecine, qui assure son recrutement elle-même, est placée dans les attributions du Ministère de l'Instruction publique. Elle reçoit de lui une subvention annuelle de 75 000 francs. Au point de vue administratif, elle a une très haute importance, et son concours est demandé dans un grand nombre d'affaires. En cas d'épidémie, elle conseille les mesures à prendre, donne des instructions aux médecins d'épidémies; elle active les progrès de la vaccine par la distribution de médailles qu'elle décerne aux praticiens les plus zélés; elle veille à l'application de la loi sur la protection des enfants du premier âge; l'emploi des eaux minérales est subordonné à son approbation, etc.

Le Comité consultatif d'Hygiène publique de France, créé comme nous l'avons dit en 1818, a été rattaché au Ministère de l'Intérieur par le décret du 5 janvier 1889. Il est actuellement régi par le décret du 30 septembre 1880 et le décret du 3 février 1896. Placé au-dessus des conseils départementaux, il a pour mission d'éclairer l'autorité dans toutes les questions sanitaires, et forme comme le grand Conseil de l'hygiène publique.

Le comité est composé de membres de droit siégeant en raison de leurs fonctions, et de membres nommés par

le ministre sur une liste dressée par le comité. Ces derniers sont choisis parmi les savants, les médecins, les chimistes spécialement désignés par la nature de leurs travaux.

Il est chargé de l'étude et de l'examen de toutes les questions qui lui sont soumises par le ministre, et indique à celui-ci les questions à soumettre à l'Académie de médecine. Il est divisé en trois sections : les affaires peu importantes ne sont pas portées à l'Assemblée générale. Il est publié chaque année par ses soins un recueil des travaux du comité et des actes de l'administration sanitaire¹.

Étude et enseignement de l'hygiène. — Nous avons dit que l'État concourait au développement de l'hygiène, soit en favorisant les progrès de la science hygiénique, soit en répandant dans le peuple la connaissance de ses prescriptions, et en travaillant à ce qu'elles soient mises en pratique. Ceci correspond à l'étude et à l'enseignement de l'hygiène et à sa vulgarisation.

L'Académie de médecine, nous l'avons dit, est chargée de s'occuper de tous les objets d'étude et de recherche qui peuvent contribuer aux progrès des différentes branches de l'art de guérir. Ce n'est donc pas seulement un comité consultatif comme l'est le Comité d'Hygiène publique de France. C'est aussi, c'est surtout un corps scientifique. A l'origine, il n'avait que cet objet, et si

1. Ce recueil, qui paraît depuis l'année 1872, comprend neuf sections se rapportant aux différentes branches de l'hygiène publique : 1^o Services sanitaires extérieurs ; 2^o Conseils d'hygiène et de salubrité des départements ; 3^o Épidémies et endémies ; 4^o Salubrité, police sanitaire ; 5^o Hygiène industrielle et professionnelle ; 6^o Denrées alimentaires et boissons ; 7^o Exercice de la médecine et de la pharmacie ; 8^o Eaux minérales ; 9^o Art vétérinaire, épizooties.

plus tard l'Académie de médecine est devenue une institution d'État, c'est précisément en raison des services que par son caractère scientifique elle était appelée à rendre au gouvernement.

Ce caractère scientifique de l'Académie de médecine est la condition même de l'utilité des conseils qu'elle est appelée à donner à l'État en matière d'hygiène publique. C'est ainsi, par exemple, que selon la théorie scientifique qui prévaudra en ce qui concerne la transmission des épidémies, comme le choléra, les règlements hygiéniques que l'État devra édicter seront fort différents. Aucun comité n'est plus à même de jeter les bases de ces règlements que la plus haute autorité de la science médicale elle-même.

Le pouvoir central intervient encore pour favoriser les progrès de l'hygiène en prenant part officiellement à des Congrès scientifiques d'hygiène, à des Conférences diplomatiques, ou bien en les organisant.

L'institution des Congrès internationaux d'hygiène a parfaitement réussi. Ces congrès se réunissent très régulièrement et à des espaces peu éloignés. Leur utilité est incontestable. Ils favorisent l'application dans tous les pays des réformes reconnues universellement utiles. Nous en avons vu plus haut un exemple en ce qui concerne la concentration des services d'hygiène sous une direction unique. Certains de ces congrès se sont réunis en France, notamment en 1889, au cours de l'Exposition universelle.

Plus importantes encore sont les conférences diplomatiques dont nous parlerons plus loin lorsque nous étudierons l'hygiène internationale.

Concourant à la fois aux progrès de l'hygiène publique et à son enseignement, sont les Facultés de Médecine

organisées par l'État en vue de ce double but. Les professeurs de ces facultés sont les représentants de la science médicale, et, par leurs travaux, ils font faire chaque jour à la science de nouveaux progrès. Par leur enseignement, ils vulgarisent dans un public élevé les résultats scientifiques acquis, et préparent à la science de nouveaux adeptes.

L'enseignement médical dans son entier intéresse l'hygiène publique. Les progrès réalisés dans l'art de guérir ont pour effet de protéger la santé, de conserver la vie de l'individu, ce qui est l'objet même de l'hygiène publique.

Mais une partie de cet enseignement intéresse plus particulièrement l'hygiène publique, c'est celle qui se rapporte à l'hygiène proprement dite. Cet enseignement est généralement donné sous une forme théorique. Toutefois il est organisé pratiquement dans certaines facultés, notamment à Bordeaux, à Lille, à Montpellier.

L'enseignement de l'hygiène est encore donné dans d'autres écoles de l'État : dans les écoles de médecine militaire et navale, ainsi que dans les écoles vétérinaires, dans les écoles secondaires de jeunes filles (loi du 21 décembre 1880 article 4), dans les écoles normales primaires (arrêté ministériel de 1866) et à titre facultatif dans les écoles primaires communales.

On voit que l'enseignement de l'hygiène fait bien partie en France de l'administration sanitaire.

L'administration concourt également au développement de l'hygiène par voie de récompenses. Ainsi l'Académie de médecine par la distribution de prix encourage la propagation de la vaccine. Mais ces récompenses interviennent surtout à propos de l'application de telle ou telle mesure

hygiénique. C'est donc dans l'étude des différentes branches de l'hygiène publique que nous verrons cette intervention de l'État se manifester par l'intermédiaire de l'administration chargée de veiller à l'observation des règlements sanitaires spéciaux.

CHAPITRE II

Critiques dirigées contre notre Administration générale de l'Hygiène publique.

Telle est, dans ses lignes générales, l'organisation de l'administration sanitaire en France.

Nous passons maintenant à l'examen des critiques dirigées contre cette administration et contre les principes sur lesquels elle repose. Mais avant d'étudier les projets de réforme proposés, nous décrirons sommairement l'organisation sanitaire des principaux États étrangers ; la plupart de ces projets de réformes ayant été inspirés par l'étude des législations étrangères.

Deux critiques d'ordre général doivent être adressées à notre administration sanitaire. Elles correspondent aux deux bases sur lesquelles repose toute administration, l'organisation des services et les pouvoirs des agents.

En ce qui concerne l'organisation des services, le grand inconvénient à signaler, c'est le manque de cohésion qu'elle présente.

En ce qui concerne les pouvoirs conférés aux autorités et les obligations imposées aux citoyens, on est en droit de critiquer leur manque de précision, la France ne possédant pas en quelque sorte de législation sanitaire.

Ces deux reproches se confondent, car on peut, à bon

droit, considérer que le manque de cohésion des services a pour cause principale l'absence de législation sanitaire.

Comme on l'a vu par notre historique succinct, ainsi que par notre étude de l'administration sanitaire à ses trois degrés (commune, département, pouvoir central), l'organisation de l'hygiène publique en France est le résultat de mesures législatives, sans lien entre elles, et à l'élaboration desquelles aucune vue d'ensemble n'a présidé.

En 1790, on confie au maire la police sanitaire de la commune qu'il administre. Le pouvoir central ne paraissant point suffisamment armé, la loi de 1807, *relative au dessèchement des marais*, lui confère à l'égard des municipalités des pouvoirs de contrainte fort étendus, et la loi de 1822, votée sous l'empire de la terreur, lui confie le soin de combattre les maladies épidémiques et contagieuses.

En 1848, on juge avec raison que les autorités chargées de veiller à la police sanitaire ne sont pas entourées suffisamment de conseils et de lumières, et on organise sur le papier des conseils d'hygiène dans tous les départements, dans tous les arrondissements et dans certains cantons importants.

D'ailleurs les lois postérieures les dépouillent d'une grande partie de leurs attributions.

La loi *municipale* de 1884 renforce les pouvoirs de contrainte des préfets vis-à-vis des maires, cette réforme étant le corollaire de l'élection souveraine des maires par les conseils municipaux, et il se trouve qu'elle est appelée à constituer un sérieux progrès en matière d'hygiène.

Enfin, en 1889, sous la poussée de l'opinion éclairée, on se décide à créer une Direction de l'hygiène publique, que l'on place au Ministère de l'Intérieur.

Tout cela au milieu d'un grand nombre de dispositions législatives et réglementaires, se rattachant plus ou moins directement à l'hygiène publique, instituant des conseils et des agents nouveaux à côté de ceux précédemment créés.

Telle est notre législation sanitaire. C'est sur elle que repose notre administration de l'hygiène publique.

Nous ne croyons pas avoir chargé le tableau trop en noir. Et nous ne voudrions pas que l'on se méprenne sur la portée de notre critique.

Nous ne prétendons pas que notre organisation sanitaire repose sur des bases mauvaises. Malgré le décousu des dispositions que nous venons de rappeler, malgré l'absence de vues générales dans leur conception, nous pensons que les principes sur lesquels est fondée cette organisation doivent être maintenus.

Ces principes sont les suivants :

L'État a le droit et le devoir d'intervenir en matière d'hygiène publique. Au pouvoir municipal, il délègue la police sanitaire, qui n'est qu'une des branches de la police municipale. Quant à l'État, il doit avoir par l'intermédiaire de ses préfets le pouvoir de contraindre les maires à exercer cette partie de leurs attributions. En outre les municipalités doivent faire tous les travaux d'assainissement utiles. Le pouvoir central doit être en mesure de vaincre leur inaction. Enfin, le pouvoir central doit être chargé, en propre, de l'organisation de certains services importants qu'il est seul à même de bien remplir : il en est ainsi de la police sanitaire extérieure et des mesures à prendre contre les épidémies. Ajoutons que la direction des différents services de l'hygiène publique doit être centralisée au Ministère de l'Intérieur sous l'autorité d'un Directeur.

Telle est, qu'on nous passe l'expression, qui a l'avantage de bien rendre notre pensée, la philosophie de notre organisation sanitaire. Nous la croyons bonne. En tous cas elle a ce grand mérite d'être en harmonie avec toute notre administration française.

Aussi n'avons-nous pas dit que notre administration sanitaire était mauvaise : nous lui avons reproché seulement d'être confuse.

C'est qu'en effet s'il est possible de dégager, comme nous venons de le faire, les principes sur lesquels elle repose, il faut bien reconnaître que dans la pratique notre législation sanitaire apparaît compliquée et disparate. Les divers textes, sans lien entre eux, semblent parfois se contredire. On n'aperçoit pas l'idée qui peut les relier. On ne voit que leur complexité et leur obscurité. De telle sorte que l'administrateur qui ne peut s'appuyer que sur la loi est souvent fort en peine pour intervenir comme cela serait désirable, et le juge, plus enchaîné encore que l'administrateur par la lettre de cette loi, doit réprimer parfois des actes accomplis par celui-ci dans ce qu'il croyait être l'exercice de ses droits, en vue d'une œuvre de salubrité publique.

Nous ne contestons pas d'autre part l'utilité de la création d'une Direction de l'hygiène publique. La concentration au Ministère de l'Intérieur des divers services de l'hygiène a été une réforme heureuse. Mais elle ne donnera la véritable mesure de ses effets que lorsque, par ses soins, une refonte générale de notre organisation sanitaire, sur les bases où elle est actuellement établie, aura été accomplie, déterminant d'une façon précise les rapports entre le pouvoir central et les municipalités, et les droits de l'État vis-à-vis des individus, instituant

des agents chargés de l'application des lois sanitaires et de l'inspection des services, armés des pouvoirs nécessaires à l'accomplissement de leur tâche.

Le programme est vaste assurément. Mais les reproches auxquels notre organisation sanitaire est exposée, ne sont que trop justifiés. L'examen critique de ses divers rouages démontrera à la fois, nous l'espérons, le bien-fondé du reproche général que nous lui avons adressé, et la nécessité d'une prompte et sérieuse réforme.

I. — ADMINISTRATION MUNICIPALE.

Au premier échelon de notre administration sanitaire nous avons trouvé le maire. Il est investi, comme représentant de l'État, de la police municipale qui comprend la police sanitaire. Pour l'exercice de cette attribution il peut prendre des arrêtés sanctionnés par l'article 471 du Code pénal.

Ceci est assurément fort bien dans son principe. Nous croyons que c'est avec raison qu'on a chargé le maire de pourvoir à la police sanitaire dans sa commune.

Mais nous pensons aussi qu'il ne suffit pas de lui avoir confié cette attribution. Il faut en premier lieu qu'il en use, en second lieu qu'il exerce ses pouvoirs d'une manière éclairée, qu'enfin ces pouvoirs eux-mêmes ne soient pas dérisoires.

Or il faut bien reconnaître que, jusqu'en 1884, il n'existait guère de moyen pour contraindre les maires récalcitrants à s'occuper de l'hygiène de leur commune. La loi du 5 avril 1884, en permettant au préfet de prendre des

arrêtés applicables même à une seule commune, a réalisé un sérieux progrès.

Mais il importe de remarquer que le préfet ne peut intervenir qu'après une mise en demeure demeurée sans résultat. D'où un retard qui pourra nuire au succès des mesures ordonnées.

D'autre part, cette mise en demeure elle-même ne pourra être adressée au maire qu'au cas où la nécessité des mesures sanitaires apparaîtrait d'une manière manifeste, ce qui limite singulièrement l'intervention préfectorale puisqu'elle ne peut s'exercer que dans les cas où le danger est notoire.

Il ne nous semble donc pas qu'un maire puisse actuellement être contraint à prendre un arrêté portant règlement général sur la santé publique dans sa commune. Il peut le faire. Des règlements sanitaires existent dans certaines villes. Mais il est au moins douteux que le préfet puisse trouver dans l'article 9 de la loi municipale le pouvoir de forcer les maires à édicter des règlements de ce genre.

La seconde question que nous nous sommes posée est celle de savoir si le maire est à même actuellement d'exercer ses pouvoirs de police sanitaire d'une manière éclairée. Nous devons, hélas ! y répondre négativement.

Assurément les maires sont pénétrés de leurs devoirs. Ils sont intelligents, instruits. Ils peuvent même être hygiénistes ! Soit. Ils peuvent être entourés d'un conseil municipal clairvoyant et dévoué aux intérêts municipaux, comprenant même parfois des hommes dont les conseils seront pour le maire d'une incontestable utilité. Nous l'admettons encore. Mais cela suffit-il ?

La loi a cru nécessaire de placer auprès des préfets,

dont le rôle au point de vue sanitaire est singulièrement moins important que celui des maires, des conseils techniques. Elle en a placé auprès des sous-préfets. Que trouvons-nous auprès des maires ?

Il faut bien reconnaître que dans l'organisation actuelle les maires n'ont auprès d'eux aucun organe consultatif. Sans doute, en vertu du décret de 1848, des commissions d'hygiène publique peuvent être instituées par arrêté préfectoral dans les chefs-lieux de canton. Mais le décret de 1848 n'en fait point une obligation, de sorte qu'en fait ces commissions n'ont été instituées qu'en fort petit nombre et la plupart ont même depuis longtemps cessé de fonctionner.

Sans doute encore les maires peuvent par l'intermédiaire des sous-préfets et des préfets recourir aux lumières des conseils d'hygiène d'arrondissement et de département. Mais la nécessité de les consulter par la voie hiérarchique est une cause de lenteurs. Ces conseils, en outre, ne siègent pas en permanence. Enfin, nous verrons plus loin que fort peu d'entre eux fonctionnent réellement.

Frappées de ces inconvénients, les municipalités de plusieurs grandes villes ont organisé, sous l'autorité du maire, à titre de service municipal, des Bureaux d'hygiène. Certaines y ont même adjoint des laboratoires municipaux. Nous avons dit combien cette institution nous semblait bonne. Mais nous devons constater qu'elle est actuellement fort peu développée.

De tout ceci, force nous est bien de conclure que les maires de la plupart des grandes villes sont dans l'impossibilité d'exercer utilement les pouvoirs qui leur sont conférés.

En troisième lieu, ces pouvoirs sont-ils bien définis,

sont-ils suffisamment étendus, ne sont-ils pas le plus souvent dérisoires ?

Les maires peuvent-ils puiser dans les articles 91 et 99 de la loi municipale le droit d'édicter certaines mesures sanitaires à l'égard des personnes ? Non. Il a fallu une loi pour prescrire la déclaration des maladies contagieuses. Une loi seule pourrait rendre la vaccination obligatoire.

Relativement aux immeubles, les pouvoirs des maires ne sont guère plus étendus. Nous le verrons en étudiant la loi de 1830 sur les logements insalubres qui a eu la prétention, pourtant, de renforcer les attributions que le maire pouvait tirer de son droit de police.

Nous n'insisterons pas ici sur les détails. Mais nous nous bornerons à constater qu'un grand nombre de décisions judiciaires sont venues enlever toute force légale à des arrêtés municipaux, énervant ainsi l'action de l'administration. Le principe qui semble inspirer ces divers arrêts de justice est le suivant, que nous trouvons formulé dans un arrêt de la Cour de cassation du 27 juin 1879 : « Si le maire
« peut, dans un intérêt de salubrité publique, enjoindre
« aux propriétaires de faire exécuter des travaux d'assainis-
« sement, il ne peut pas prescrire un moyen exclusivement
« obligatoire de faire disparaître les causes d'insalubrité. »

Les pouvoirs de l'autorité municipale sont aussi singulièrement restreints. Mais, au moins dans la mesure où ils s'exercent, sont-ils sanctionnés d'une façon suffisante pour qu'ils soient respectés ?

Il faut encore répondre négativement. La sanction des arrêtés municipaux réside dans l'article 471 du Code pénal. Leur violation est punie d'une amende de 1 à 5 francs. En cas de récidive, la peine de l'emprisonnement peut être infligée : mais elle est facultative et ne

peut dépasser trois jours. Certes, nous ne demandons pas, comme on le reproche à ceux qui s'intéressent à l'hygiène, la peine de mort contre ceux qui ne respecteraient pas les prescriptions sanitaires édictées par l'autorité publique. Mais il nous sera bien permis de dire, en pensant à l'étendue du mal que certaines négligences, voire même certaines mauvaises volontés, peuvent causer, que les peines prévues à l'article 471 du Code pénal sont en disproportion avec l'importance des règlements sanitaires qu'elles sanctionnent actuellement.

Nous nous résumons. Les pouvoirs des maires sont très étroits. Dans la limite où ils s'exercent ils ne sont pas suffisamment sanctionnés. Rien n'assure qu'ils seront exercés avec clairvoyance. Enfin les moyens manquent pour contraindre les maires à user toujours, comme ils le devraient, de ces pouvoirs utiles, après tout, quelque restreints qu'ils soient.

Voilà le bilan de l'administration sanitaire au premier degré.

II. -- ADMINISTRATION DÉPARTEMENTALE.

Passons au second degré. Nous y trouvons les préfets et quelques agents sanitaires.

Nous n'avons rien à ajouter à ce que nous venons de dire relativement à l'insuffisance des pouvoirs de contrainte conférés aux préfets vis-à-vis des maires en matière de police sanitaire.

Quant à l'étendue des pouvoirs des préfets à l'égard des personnes, comme en ce qui concerne les diverses causes d'insalubrité, nous ne pourrions que nous répéter.

L'action des préfets est purement supplétive; leurs pouvoirs résident, comme ceux des maires, dans les articles 91 et 97 de la loi municipale.

Comme les arrêtés municipaux, les arrêtés pris par les préfets sont sanctionnés par l'article 471 du Code pénal. Notre critique devra donc, relativement à l'insuffisance de cette sanction, être reproduite ici.

Au moins allons-nous trouver auprès des préfets des Conseils fortement constitués, leur permettant d'exercer utilement leurs attributions restreintes et d'intervenir avec diligence pour faire disparaître tous les foyers d'insalubrité?

Le décret du 18 décembre 1848 semble avoir organisé un corps solide de comités consultatifs d'hygiène fonctionnant dans chaque arrondissement et dans chaque département. Dans la pratique, à peine trouvons-nous quelques conseils d'hygiène dignes de ce nom.

Le décret de 1848 qui avait pour but de réaliser une idée bonne et juste, présentait des défauts que l'expérience devait faire apparaître à bref délai.

Ce qui frappe le plus dans la lecture de ce décret, c'est que si la liste des matières énumérées à l'article 9, sur lesquelles les conseils d'hygiène sont compétents, est longue, leur avis n'est jamais considéré comme obligatoire. L'on ne trouve du reste dans aucune de nos lois relatives à la santé publique une disposition qui prescrive, à titre de nullité, d'évoquer devant eux les affaires qui sont de leur ressort, à l'exception des mesures relatives aux établissements classés¹. Bientôt l'administration en est arrivée à ne plus

1. Projet de réorganisation des Conseils d'hygiène élaboré par le Comité consultatif d'hygiène publique de France. Rapport de M. A. MARTIN, 1884.

les consulter que sur les questions d'autorisation, de translation ou de révocation des établissements dangereux, insalubres, ou incommodes.

Le projet élaboré en 1848 par le Comité consultatif donnait aux conseils un droit d'initiative. Il fut modifié sur ce point par le Conseil d'Etat. En promulguant le décret du 18 décembre, le Ministre du Commerce Tourret exprimait les regrets que lui causait cette modification. « Je crois, disait-il, que pour que ces conseils puissent « produire tous leurs bons résultats, il aurait fallu leur « laisser la faculté de se réunir de leur propre mouve- « ment, et de prendre l'initiative auprès de l'administra- « tion dans toutes les questions qui intéressent la santé « publique. » Mais par crainte du choléra qui venait de faire son apparition en France, le Ministre se décidait à promulguer le décret tel qu'il avait été adopté par le Conseil d'Etat.

Ainsi donc l'avis des conseils d'hygiène n'est jamais obligatoire. D'autre part, ces conseils ne peuvent donner leur avis d'office : il faut qu'ils soient consultés. En outre, ils n'ont le droit de se réunir que tous les trois mois, et sur la convocation de l'autorité préfectorale ; ils ne peuvent se réunir d'eux-mêmes.

Ajoutons que depuis 1848, ils ont perdu successivement une grande partie de leurs attributions. L'assainissement des localités et des habitations leur est enlevée par la loi du 13 avril 1850 au profit des commissions des logements insalubres. Ils devaient donner des avis en cas d'épizooties ; un service spécial est organisé par la loi du 21 juillet 1881. Le paragraphe de l'article 9 prévoyait l'organisation et la distribution des secours médicaux aux malades indigents ; la loi de 1893 sur l'assistance médi-

cale gratuite a encore limité leur rôle à cet égard. Les questions relatives aux enfants trouvés sont tranchées par les services de l'assistance. La loi du 23 décembre 1874 sur la protection de l'enfance ne fait point appel à la compétence des conseils d'hygiène. On peut en dire autant de la loi du 2 novembre 1892, sur le travail des enfants, des filles mineures et des femmes dans les établissements industriels, ainsi que de celle du 12 juin 1893 sur l'hygiène et la sécurité des travailleurs employés dans l'industrie.

Une circulaire ministérielle de 1873, qui n'a rien perdu de sa valeur, dépeint la situation des conseils d'hygiène sous des couleurs sombres. « Les espérances
« que l'on avait dû concevoir dès leur institution, dit le
« Ministre, ne se sont réalisées qu'en partie, en ce sens que
« si ces conseils ont compté et comptent surtout aujourd'hui
« beaucoup d'hommes de bonne volonté, d'un mérite et
« d'un dévouement attestés par de nombreux et remar-
« quables travaux, leurs efforts cependant, par cela seul
« qu'ils sont restés isolés, ont peu profité à l'hygiène géné-
« rale du pays. On compte encore 39 départements qui
« n'ont fourni aucun rapport sur leurs travaux..... »

« Dans quelques départements on ne fait peut-être pas
« ce que l'on devrait faire pour stimuler le zèle des conseils
« d'hygiène. Ainsi on néglige de convoquer ces conseils
« ou on omet de les consulter sur des questions d'hygiène
« d'une incontestable gravité. Il y a des conseils qui n'ont
« jamais été réunis..... » Aussi l'on comprend que
depuis longtemps déjà des vœux aient été adoptés de
divers côtés, demandant la réorganisation des conseils
d'hygiène sur les bases d'une plus large initiative¹.

1. Voir le rapport de M. Edwin Chadwik de Londres, au Congrès d'hygiène générale et industrielle de 1878.

Une des causes de l'insuccès de cette institution, maintes fois signalée dans les rapports présentés au Comité consultatif d'hygiène publique de France sur les travaux des conseils d'hygiène, c'est le manque complet ou l'insuffisance des ressources mises à leur disposition.

D'un relevé qui a été fait pour l'année 1884 (la situation ne s'est pas sensiblement modifiée depuis lors), il résultait que dans 22 départements les conseils généraux n'avaient voté aucun crédit en faveur des conseils d'hygiène, qui ne reçoivent d'ailleurs aucune autre allocation ; 12 départements avaient voté un crédit ne dépassant pas 100 francs, 41 autres avaient voté un crédit variant de 100 à 1.000 francs.

En résumé, dans la plupart des départements, les conseils d'hygiène n'exercent pas et ne peuvent exercer convenablement la plus grande partie de leurs attributions. Ils ne tiennent pas régulièrement le nombre de séances réglementaires ; ils n'ont pas d'initiative ; ils ignorent souvent les suites données aux affaires qu'ils ont été appelés à traiter ; le budget qui leur est affecté ne leur permet pas de publier convenablement leurs travaux, et de réunir les éléments d'information et de recherches qui leur seraient nécessaires. Ils n'est pas étonnant que dans ces conditions l'institution n'ait pas produit les résultats qu'on était en droit d'en attendre.

Nous avons dit qu'auprès du préfet existaient dans certains départements deux catégories d'agents sanitaires, les médecins des épidémies et les médecins cantonaux. Nous avons ajouté que cette double institution, quoique fort utile, avait singulièrement périclité. Il existe aussi une inspection médicale des écoles, fort rudimentaire, et un service de la vaccine sans lien, le plus souvent, avec le précédent.

Quelques départements ont institué des services d'hygiène. Ainsi le département des Vosges avait établi, dès 1884, une organisation générale des services sanitaires. Ce service, placé sous l'autorité du préfet, était constitué de la manière suivante : 1^o un directeur des services sanitaires ; 2^o le conseil départemental d'hygiène ; 3^o des médecins ; 4^o des pharmaciens ; 5^o des sages-femmes diplômées ; 6^o des commissions locales. Les fonctions du directeur étaient confiées à l'inspecteur de l'assistance publique. Le département était divisé en circonscriptions et un médecin était attaché à chacune d'elles.

La loi de 1893 sur l'assistance médicale gratuite, en édictant l'obligation de cette assistance, et en déterminant le fonctionnement identique pour toutes les parties de la France, a rendu inutile, dans les organisations analogues à celles du département des Vosges, ce qui concerne les soins médicaux.

Mais il reste quelque chose de fort important à instituer dans nos départements : c'est une inspection de la salubrité. L'une des causes pour lesquelles les conseils d'hygiène n'ont pu rendre les services qu'on était en droit d'attendre d'eux, c'est l'absence d'intermédiaires entre eux et l'administration préfectorale. Sans doute, un certain nombre de fonctionnaires, tels que les médecins des épidémies, les inspecteurs du service des enfants assistés, ceux du service de protection du premier âge, les médecins cantonaux, les inspecteurs du travail des enfants dans les manufactures, les inspecteurs de la salubrité (dans les départements où les conseils d'hygiène ont institué ce service), etc. peuvent renseigner les conseils et commissions et surveiller l'exécution des mesures prises à la suite de leurs délibérations. Mais aucun lien commun

n'existe entre eux, et leurs attributions se confondent et se contrarient trop souvent.

Absence d'inspection sanitaire, déplorable fonctionnement des conseils d'hygiène, pouvoirs insuffisants des préfets vis-à-vis des communes et des particuliers, voilà ce que nous trouvons au second degré de l'administration sanitaire dans le département.

Nous arrivons au troisième échelon.

III. — ADMINISTRATION CENTRALE.

Le pouvoir central, avons-nous dit, agit en matière d'hygiène tantôt par voie de contrainte, tantôt par voie de conseils et d'encouragements.

Au premier point de vue, il intervient soit dans l'exercice de ses droits de police, par l'intermédiaire des préfets, soit en vertu des lois de 1822 et de 1807.

Nous n'avons rien à ajouter à ce que nous avons déjà dit relativement à l'insuffisance des pouvoirs des préfets. Quant aux lois de 1822 et de 1807, nous devons constater que la première n'est, pour ainsi dire, jamais appliquée (nous parlons des droits qu'elle confère au gouvernement à l'intérieur), la seconde ne l'est que rarement.

La loi de 1822 n'a été appliquée qu'une fois contre une épidémie régnante. C'était en 1886 : une épidémie de choléra ravageait plusieurs communes du Finistère. En vertu de l'article 1^{er} de la loi de 1822, M. le Docteur Charrin fut délégué dans le département du Finistère et les départements voisins pour prendre toutes les mesures nécessaires en vue d'arrêter la marche de l'épidémie ;

les mesures ordonnées furent nombreuses, et leur exécution fut énergiquement imposée aux municipalités et aux habitants. Grâce à ces précautions, l'épidémie fut promptement enrayée.

Cette loi de 1822 donne au gouvernement des pouvoirs dictatoriaux. Elle lui permet de se substituer à l'autorité municipale et d'ordonner toutes les mesures sanitaires extraordinaires que la crainte des épidémies peut rendre nécessaires.

Néanmoins cette loi est insuffisante et inapplicable.

Elle est insuffisante, parce qu'elle ne vise pas les maladies transmissibles autochtones. Et cependant ces maladies font, dans notre pays, bien plus de victimes que la peste, la fièvre jaune ou le choléra. Il est indispensable que l'Etat puisse intervenir, lorsque les affections transmissibles, quelles que soient leur nature et leur origine, constituent, par la multiplicité de leurs manifestations, la rapidité de leur développement, un grave danger public. Cette intervention est nécessaire, non seulement dans l'intérêt des localités atteintes, mais encore pour conjurer le péril auquel peut se trouver exposée la santé publique sur tout le territoire.

Telle qu'elle est, en outre, la loi de 1822 est inapplicable, car ses pénalités sont excessives.

Dans cinq cas elle prononce la peine de mort; dans d'autres les travaux forcés et la réclusion. Le rapporteur de la loi à la Chambre des députés, M. Pardessus, s'était rendu compte des excès répressifs de la loi nouvelle. « Le projet a paru trop sévère, écrivait-il dans son rapport, on s'est vivement récrié contre la facilité avec laquelle s'y trouve prodiguée la peine de mort. » Mais l'opposition que soulevaient contre la loi le sentiment

invincible de l'humanité et le souci de sa propre application ne suffirent point à arrêter les craintes du législateur de 1822.

On conçoit cependant que maintenant le gouvernement hésite à appliquer cette loi barbare. En 1886 même, que d'hésitations ! que de tâtonnements ! La maladie apparaît à Concarneau le 18 septembre 1885. Le gouvernement est tenu, jour par jour, au courant de la marche de l'épidémie ; et cependant ce n'est que le 29 janvier 1886, plus de 4 mois après l'apparition de l'épidémie, que fut pris le décret prescrivant l'application de la loi de 1822¹. L'épidémie du Finistère a causé 719 décès ; 680 s'étaient produits avant l'arrivée du délégué du gouvernement. Ces faits montrent combien apparaît difficile le maniement de la loi de 1822 et ils prouvent qu'outrer la sévérité dans une loi, c'est la frapper d'impuissance.

Nous avons, en citant les articles 35, 36 et 37 de la loi du 16 septembre 1807, montré quels pouvoirs considérables cette loi confiait au gouvernement vis-à-vis des municipalités, puisqu'elle lui permet d'ordonner les travaux de salubrité d'intérêt communal et d'imposer la dépense aux communes ainsi qu'aux particuliers qui retirent des travaux exécutés des avantages immédiats. Elle aurait donc pu fournir le moyen d'entreprendre l'assainissement des agglomérations urbaines et rurales. On n'y a pourtant fait appel que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles. Les pouvoirs que cette loi donne au gouvernement sont si étendus, il est si évident que le législateur de 1807 ne pouvait pas avoir en vue les mesures prophy-

1. Rapport de M. le Dr PROUST sur le choléra dans le Finistère en 1885-1886. Recueil du Comité consultatif d'Hygiène publique de France. tome XVI, page 68.

lactiques destinées à combattre les maladies transmissibles, un respect excessif de la propriété individuelle a, si longtems, primé les considérations d'intérêt général, que l'on n'a pas osé, jusqu'ici appliquer la loi de 1807¹.

Il faut d'ailleurs reconnaître qu'à un double point de vue, les dispositions de cette loi sont contraires à l'équité.

Tout d'abord, au point de vue des dépenses. Elle les met à la charge de la commune. Toutefois, elle décide que les propriétés privées pourront être appelées à y contribuer, dans la proportion des avantages qu'elles en auront retirés. Ceci est parfaitement juste. Que la propriété bâtie retire un avantage immédiat des travaux d'amenée d'eau et de construction d'égout, cela est-il contestable ? Mais la commune, d'une façon générale, et certains propriétaires, plus spécialement intéressés, ne sont pas les seuls à profiter de ces travaux. Le pays tout entier en bénéficie, puisqu'ils ont pour conséquence d'améliorer la santé publique. Au reste, la base la plus solide du droit qu'a l'État d'intervenir en cette matière, pour contraindre la commune à effectuer ces travaux, n'est-ce pas le devoir qui lui incombe de veiller à la conservation de la santé publique que l'incurie d'une municipalité peut mettre en danger. De sorte que si la commune sur le territoire de laquelle les travaux sont exécutés en retire le plus grand avantage, n'est-il pas juste de prétendre que les communes limitrophes, que tout le territoire national en bénéficient dans une certaine mesure, et ne serait-ce pas justice que d'appeler l'État à prendre sa part dans la dépense ?

Au point de vue de la procédure, ne peut-on pas

1. Projet de loi pour la protection de la santé publique présenté par le Gouvernement. *J. O. Doc. Parl. Chambre* 1891, n° 1774.

trouver que l'article 35 de la loi de 1807 est trop impératif et qu'il laisse les communes, d'une façon trop absolue, à la discrétion de l'autorité préfectorale? Les communes n'ont de garantie que dans l'intervention du Conseil d'État, si l'exécution des travaux rend cette intervention nécessaire pour la déclaration d'utilité publique ou l'ouverture des voies et moyens¹. Aucun avis technique n'est exigé, soit du conseil départemental d'hygiène, soit du Comité consultatif d'hygiène publique de France (sauf pour les projets d'amenée d'eau)². Puisqu'il s'agit d'une limitation du pouvoir municipal, et sous une forme des plus graves, étant donné qu'elle aboutit à une augmentation des charges financières de la commune, ne serait-il pas équitable que les projets de travaux soient examinés au point de vue technique par le Comité consultatif d'hygiène, au point de vue financier par le Conseil d'État, et qu'il n'y soit donné suite qu'après avis favorable de ces deux autorités?

Le défaut d'application des lois de 1822 et de 1807 se comprend donc aisément. Justes dans leur principe, l'une et l'autre de ces lois appellent des modifications sérieuses.

L'institution d'une Direction de l'hygiène publique ne doit, selon nous, mériter que l'approbation. D'autre part, l'Académie de médecine, envisagée comme corps consultatif, et le Comité Consultatif d'hygiène publique de France doivent être maintenus sur les bases où ils fonctionnent actuellement. Remarquons que toutefois les attributions du Comité consultatif seraient singulièrement élargies si les projets de travaux intéressant l'assainissement des villes lui étaient obligatoirement transmis.

1. Rapport Langlet sur le projet de loi pour la protection de la santé publique. — *J. O.*, Doc. Parl., Chambre, session 1892. N° 2331.

2. Circulaires des 29 octobre 1884 et 5 septembre 1885.

CHAPITRE III

Exposé de l'administration générale de l'hygiène publique à l'étranger.

A la suite de cet examen des critiques d'ordre général qui peuvent être adressées à notre administration sanitaire, à ses divers degrés, il est intéressant d'étudier de quelle façon, ou plutôt (car nous négligerons les détails) sur quelles bases l'organisation sanitaire a été établie dans les principaux États étrangers.

L'étude des institutions étrangères est toujours intéressante. L'exemple de l'étranger est souvent bon à suivre. Il importe seulement de se garder de pratiquer une servile copie de systèmes dont la raison d'être cesserait d'exister dans notre pays. En tous cas, en matière d'organisation sanitaire la France peut se permettre de pratiquer de larges emprunts aux législations étrangères.

L'organisation sanitaire de certains pays se rapproche de celle de la France : ce sont la Belgique, l'Italie, l'Espagne. Nous commencerons par eux. Nous examinerons ensuite les autres législations sanitaires européennes en faisant du système anglais l'objet d'une étude spéciale. Enfin nous dirons quelques mots de l'Administration sanitaire des États-Unis.

I. — Belgique¹.

L'organisation sanitaire de la Belgique offre de grandes analogies avec celle de notre pays. Les lois françaises des 16 et 24 août 1790 et du 28 septembre 1791 pénétrèrent en Belgique en 1794 : elles y devinrent et restèrent le fondement de la législation sanitaire.

Il faut toutefois reconnaître qu'en Belgique le pouvoir municipal dont relève en fin de compte, comme chez nous tout ce qui intéresse la santé publique, est plus jaloux que le nôtre de son autonomie. De telle sorte que là où l'autorité communale a compris les bénéfices d'une administration sanitaire bien organisée, elle a pu donner à cette administration une puissance considérable. Mais dans le cas contraire, l'autorité gouvernementale vient se briser contre la puissance des communes. Il est vrai que le pouvoir central pourrait mettre fin à ses résistances ; il en a le droit, et il ne lui a pas été contesté dans certaines occasions où il s'est décidé à agir.

Le gouvernement belge d'ailleurs, depuis 1880, semble résolu à entrer dans cette voie. Mais actuellement, c'est encore en réalité aux administrations communales qu'est presque exclusivement réservé tout ce qui touche à l'hygiène publique.

1. *De l'Administration de l'hygiène publique à l'étranger et en France*,
MONOD.

Congrès d'hygiène de 1878.

L'Économiste français, 17 octobre 1883. La santé publique et l'Administration.

MARTIN, *Administration sanitaire civile à l'étranger et en France*.

Bulletin de la Société de législation comparée.

Annuaire de législation étrangère.

Les conseils communaux ont le pouvoir d'édicter, sauf à ne pas enfreindre les lois générales, des règlements sanitaires ayant force légale : ils ont aussi le pouvoir de décréter des taxes locales, sauf l'approbation de l'État qui conserve sur les finances de la commune un droit de contrôle.

En outre, la loi de 1790 est interprétée en Belgique d'une façon plus large qu'en France. Le pouvoir réglementaire des municipalités à l'égard des propriétés particulières est proclamé par une circulaire ministérielle du 20 avril 1849, qui s'appuie sur cette loi de 1790. Elle autorise le bourgmestre à prendre « les précautions convenables » pour empêcher l'éclosion des maladies. Cette interprétation est confirmée par la jurisprudence.

Nombre de règlements urbains permettent au collège des bourgmestres et échevins d'interdire l'habitation d'une maison si le propriétaire, régulièrement mis en demeure, se refuse à faire les travaux nécessaires pour supprimer des causes permanentes d'insalubrité.

Mais lois et règlements restent presque partout lettre morte. L'exemple de la Belgique prouve une fois de plus qu'il ne suffit pas de donner aux collectivités intermédiaires, communes ou départements, la faculté, d'agir; qu'il faut, après leur avoir donné cette faculté, pouvoir, par des mises en demeure, des inscriptions, et, s'il le faut, des impositions d'office, les contraindre à l'exercer. En fait les services de la santé publique sont abandonnés à la sollicitude des bourgmestres dont la plus grande préoccupation est le plus souvent de ne pas compromettre leur future élection par des augmentations d'impôts ou par des mesures pouvant gêner des électeurs influents.

Il faut reconnaître cependant que plusieurs grandes

villes ont été dotées d'une solide organisation sanitaire. La ville de Bruxelles, notamment, possède une administration sanitaire modèle.

Cette administration se résume tout entière dans son Bureau d'hygiène. Nous ne pouvons ici faire une description complète de cette institution. Mais par ces résultats, on jugera de son utilité. C'est surtout contre les maladies transmissibles que sont dirigés les efforts du Bureau. Or, tandis que de 1864 à 1873, période antérieure à sa constitution, la mortalité par suite de fièvre typhoïde, variole, scarlatine, rougeole, croup ou dysenterie a été de 3.54 p. ‰, elle est tombée à 1.93 p. ‰ pour la période postérieure de 1874-1883.

L'administration sanitaire relève en Belgique du Ministère de l'Intérieur. Un inspecteur du service de santé civil, et un Conseil supérieur d'Hygiène publique existent auprès du ministre. Ce Conseil, créé en 1849, est purement consultatif : ses pouvoirs sont analogues à ceux de notre Comité consultatif d'Hygiène publique. Il existe en Belgique une Société royale de Médecine publique, créée en 1877 et qui présente une certaine analogie avec notre Académie de Médecine.

L'action du pouvoir central en Belgique s'est exercée à peu près de la même manière qu'en France. Des corps analogues à nos conseils d'hygiène départementaux ont été institués par une loi de 1818 sous le nom de « Commissions médicales provinciales ». Elles ont dans leurs attributions tout ce qui intéresse la santé publique. Aucune relation n'existe entre le Conseil supérieur et ces Commissions locales. Ces commissions ont été réorganisées par un arrêté de 1880 qui témoigne du désir qu'a le gouvernement de développer les attributions et l'activité

de ces commissions, destinées à battre en brèche les résistances du pouvoir communal. De nouveaux éléments de compétence leur ont été adjoints. A la différence de nos conseils départementaux, leur avis est obligatoire dans un grand nombre de cas : par suite, on peut dire qu'elles veillent à l'observation des lois et règlements concernant la police des professions médicales, la police sanitaire, l'hygiène et la salubrité publiques. Les membres de ces commissions sont payés, et ces dépenses sont à la charge de l'État. (Le jeton de présence aux séances de la commission est de 10 francs ; chaque journée de vacation est de 12 francs). En outre, des frais de déplacement leur sont alloués lorsqu'ils s'éloignent de leur résidence.

En 1848, l'attention de l'État se tourna d'une façon particulière, en Belgique comme en France, vers la santé publique. Une loi du 18 avril 1848 mit à la disposition du gouvernement une allocation de 1 million pour l'encouragement des travaux d'assainissement, spécialement dans les quartiers habités par la classe ouvrière. L'activité des communes, stimulée par l'appât des subsides, s'appliqua dans toutes les provinces à l'étude des moyens d'assainissement les plus efficaces. L'administration centrale vint à leur aide par des instructions multiples et par une série de mesures prises dans le but d'imprimer au mouvement une direction conforme aux vœux du gouvernement.

C'est également sous l'influence de ce sentiment de sollicitude pour l'hygiène publique que furent réunis en 1850 un congrès national d'hygiène, et en 1852 un congrès international. D'autres congrès analogues furent d'ailleurs réunis à Bruxelles depuis cette époque.

II. — Italie¹.

En Italie, l'administration sanitaire est presque exclusivement communale. Ce n'est pas à dire que l'État se soit désintéressé de l'hygiène publique. Les affaires sanitaires ont toujours été en honneur en Italie. Le rôle joué par la médecine publique dans l'histoire de ce pays, n'a pas cessé de briller d'un certain éclat ; et même avant l'achèvement de son unité nationale, les divers États qui le constituèrent possédaient tous une administration sanitaire le plus souvent suffisante aux besoins locaux. L'organisation de l'hygiène publique en Italie, telle qu'elle résulte des lois en vigueur, montre assez à quel degré de perfection relative l'administration sanitaire y est parvenue : on y remarque en effet que l'administration possède auprès d'elle des commissions consultatives douées d'initiative, et de plus des agents compétents même dans les plus petites communes. C'est évidemment là la réalisation des revendications les mieux justifiées et les plus urgentes de la science sanitaire.

Le trait particulier de l'organisation sanitaire en Italie, c'est l'existence d'une loi sur la santé publique. La première loi sur l'hygiène publique date du 20 mars 1865. Complétée par la loi du 22 juin 1874 et par la loi du

1. *De l'Administration de l'hygiène publique à l'Étranger et en France.*
MONOD.

Rapport LANGLET. Projet de loi sur la protection de la santé publique.
Chambre, Doc. parl., 1892. N° 2334.

MARTIN, *Administration sanitaire civile à l'Étranger et en France.*

L'Économiste français, 17 octobre 1883. La Santé publique et l'Administration.

Bulletin de la Société de législation comparée.

Annuaire de législation étrangère.

5 juillet 1882 (celle-ci sanctionnant par des peines de police la loi du 20 mars 1865), elle a été remplacée par les lois du 30 juin 1887 et du 22 décembre 1888¹. Cette dernière loi, avec ses 70 articles, peut être considérée comme un véritable code de l'hygiène publique.

Telle est la législation en vigueur pour tout le royaume italien. Elle répartit l'action administrative entre l'autorité centrale (ministère de l'Intérieur, direction des affaires sanitaires), les autorités provinciales et d'arrondissement (préfets et sous-préfets) et les autorités communales (syndics), respectivement assistées de conseils spéciaux (conseil supérieur de santé, conseils de santé provinciaux) et pouvant nommer des commissions, des inspecteurs ou des délégués temporaires, et leur confier une partie de leurs attributions.

L'application des mesures de salubrité est, en Italie, confiée principalement aux municipalités, et ces municipalités sont armées par la loi de pouvoirs considérables. La surveillance des syndics s'étend, dans les lieux publics, aux aliments et boissons mis en vente, au déplacement des objets qui constituent une cause d'insalubrité. Pour les habitations et locaux privés, les syndics peuvent donner les ordres nécessaires, et au besoin les faire exécuter d'office, afin de faire disparaître les causes d'insalubrité. D'ailleurs, les maisons doivent satisfaire à un certain nombre de prescriptions hygiéniques qui en assurent la salubrité ; et par suite, les syndics ont en mains la force nécessaire pour contraindre les habitants à assainir leurs maisons. Toutefois la loi italienne, quoique bonne, est insuffisante : car si elle donne au maire l'autorité qu'il

1. Voir ces lois dans l'*Annuaire de législation étrangère*, ann. 1888 et 1889.

doit avoir, elle ne donne pas à l'administration supérieure le droit de le contraindre à exercer cette autorité. En somme, en Italie, si l'hygiène publique est assurée dans des conditions satisfaisantes, cela tient beaucoup plus à l'usage que les municipalités ont su faire de leurs pouvoirs qu'à l'action coercitive donnée à l'Etat vis-à-vis des autorités communales.

L'une des institutions les plus intéressantes de l'administration sanitaire en Italie, l'une de celles qui, à ce point de vue, ont à coup sûr assuré à ce pays les bienfaits les plus sensibles, c'est celle des médecins communaux. Elle est la base de l'assistance médicale. Mais à la vérité elle est plus vaste encore; la fonction médicale des *medici condotti* est en quelque sorte absorbée dans leur fonction hygiénique; leurs attributions médicales ne forment qu'un des attributs de leurs fonctions hygiéniques. Ils sont médecins praticiens, mais ils sont avant tout agents de la police sanitaire. Nous décrirons succinctement cette institution.

Chaque commune est obligée de posséder pour l'assistance des pauvres, un ou plusieurs médecins, dits *medici condotti*, dépendant de l'autorité du municipe, et une ou plusieurs sages-femmes, à moins que l'existence d'institutions particulières, congrégations de charité et autres, ne rendent cette mesure superflue. Il existe même dans certaines communes des *veterinari condotti*; mais les pouvoirs municipaux ne sont pas tenus par la loi d'en posséder.

L'institution du *condotte mediche* est très ancienne en Italie, surtout dans quelques provinces où elle est un vestige de l'organisation de la médecine publique sous les empereurs romains : mais elle n'est pas soumise à un

règlement uniforme pour toutes les localités. On conçoit combien les administrations communales peuvent aisément prendre appui sur cette institution pour exercer toutes les obligations sanitaires qui leur sont imposées et combien le gouvernement peut lui-même, grâce à elle, compter sur le développement de l'hygiène publique.

A leurs attributions de médecins des pauvres, les *medici condotti* en joignent plusieurs autres. En effet, le médecin communal doit être entendu comme membre de la commission de santé municipale et remplir les fonctions de secrétaire de cette commission. Il peut être délégué, conformément aux dispositions de la loi, afin d'inspecter la vente des remèdes, les écoles, les prisons, les établissements publics. De plus, en cas de maladies endémiques ou épidémiques, il est spécialement chargé, d'après le règlement sanitaire, d'en signaler les symptômes. Le médecin communal est aussi chargé des vaccinations. Il est, en outre, au moins dans beaucoup de communes, officiellement chargé de constater les décès. Les *medici condotti* exercent encore volontairement, et sans aucune subvention, une surveillance constante dans l'étendue de leurs circonscriptions, sur les enfants trouvés placés dans les hospices.

Ainsi les *medici condotti* remplissent quatre attributions distinctes. D'abord, ils sont médecins des pauvres, ensuite officiers d'hygiène ; en outre vaccinateurs ; et enfin vérificateurs des décès. On ne trouve pas dans les grandes communes le cumul de ces fonctions, car il y existe plusieurs médecins pour le service sanitaire.

Ajoutons que le *medico condotto* est un agent municipal. Il n'a aucun rapport avec le service sanitaire de l'État, dont le rôle se borne au contrôle de ce qui con-

cerne la prostitution, des quarantaines et des règlements applicables aux épidémies et épizooties. Il est nommé par la commune, son traitement est une dépense obligatoire pour le budget municipal, il dépend donc de la municipalité.

L'organisation sanitaire communale est complétée par l'existence d'un règlement d'hygiène publique. Toutes les communes sont tenues d'en avoir un. En outre, certaines grandes villes d'Italie ont établi des Bureaux d'hygiène. C'est à Turin que le premier bureau d'hygiène a été créé en Europe, le 1^{er} janvier 1856. Le règlement sanitaire de Turin peut être d'ailleurs cité comme un modèle. Le bureau d'hygiène de Turin est divisé en quatre sections : statistique médicale et démographie ; services sanitaires municipaux ; inspections hygiéniques ; médecine vétérinaire. Il est placé sous la direction de deux médecins-chefs auxquels sont adjoints trois autres médecins, attachés au laboratoire municipal, et trois vétérinaires. Il comprend, en outre, quatre vétérinaires de service à l'abattoir et un certain nombre d'inspecteurs des halles et marchés.

L'organisation d'un service provincial de santé résulte d'un règlement du 9 octobre 1889. Le préfet est assisté d'un fonctionnaire technique qui porte le titre de médecin provincial. Ce médecin dirige à la préfecture la division qui s'occupe spécialement de l'hygiène et de la santé publique. Les préfets suppléent par leurs conseils à l'inexpérience juridique et administrative de ces fonctionnaires. Il n'existe pas de médecins provinciaux dans chaque province. Certains médecins sont chargés du service de plusieurs provinces : dans ce cas il ont un bureau et un adjoint dans la province où ils ne résident pas, et ils doivent s'y rendre au moins deux fois par semaine.

En somme, l'administration sanitaire italienne, tout en reposant sur des bases analogues à l'administration sanitaire française, est assurément mieux organisée et plus efficace.

III. — Espagne.

De l'Espagne nous ne dirons rien, si ce n'est que l'administration sanitaire de ce pays présente de grandes analogies avec la nôtre. Elle n'offre d'ailleurs aucune particularité intéressante. Mentionnons toutefois qu'un Conseil royal de santé existe depuis le 22 février 1875, et ajoutons qu'en 1882 un projet de loi a été élaboré unifiant l'organisation antérieure et formant un véritable Code sanitaire très complet.

IV. — Portugal.

Depuis 1868 l'Administration sanitaire du Portugal a été organisée sur des bases à peu près analogues à celles que les nations les plus avancées sous ce rapport avaient adoptées à cette époque.

V. — Allemagne¹.

L'organisation sanitaire de l'Allemagne n'a pu encore être unifiée. Bien que la constitution de l'Empire ait

1. BLOCH, *Dictionnaire de la Politique*, v^e Régime sanitaire.

Das kaiserliche Gesundheitamt; Rückblick auf den Ursprung sowie auf die Entwicklung und Thätigkeit des Amtes in den ersten zehn Jahren seines Bestehens.

MARTIN, *op. cit.*

Bulletin de la Société de législation comparée. Annuaire de la législation étrangère.

permis de créer pour les mesures les plus importantes et les plus urgentes relatives à l'hygiène publique, une certaine uniformité de législation, elle n'en a pas moins laissé place à un très grand nombre de règlements particuliers dans les divers États dont se compose la Confédération. Nous nous bornerons, après avoir dit quelques mots de l'administration générale de l'Empire, à l'examen de la législation prussienne.

Administration générale de l'Empire. — En vue de l'exécution des travaux de recherche concernant l'hygiène, comme aussi de la surveillance et de la coordination de tous les intérêts hygiéniques dans les différents États de l'Empire d'Allemagne, on avait réclamé de divers côtés l'institution d'une autorité centrale ressortissant à l'Empire et capable d'inspirer une direction uniforme aux efforts tentés dans le domaine de l'hygiène publique. Cette autorité centrale fut créée sous le nom d'Office impérial de santé, le 25 novembre 1875, en vertu de l'art. 15, § 4 de la constitution de l'Empire.

L'Office sanitaire impérial ressortit à la section de l'Intérieur de l'Administration générale de l'Empire d'Allemagne, sous les ordres directs du chancelier. Il n'a nullement modifié les administrations des divers États de l'Empire ; mais il leur apporte une aide puissante. Son but est de seconder l'Empire dans la surveillance de la police sanitaire, d'être au courant de la législation sanitaire des divers États confédérés, d'élaborer les projets de lois à soumettre au Reichstag, de contrôler l'efficacité des mesures édictées dans l'intérêt de la santé publique, de donner dans des cas déterminés un avis compétent aux gouvernements confédérés et aux municipalités, et de suivre les modifications apportées à la légis-

lation sanitaire dans les pays étrangers, d'organiser la statistique médicale pour l'Empire, etc...

En dehors des membres ordinaires et des membres auxiliaires dont il se compose, ainsi que des employés qui assurent le service, il comprend 28 membres extraordinaires, non résidents, nommés par l'Empereur parmi les notabilités scientifiques et administratives les plus considérables des divers États. Ces membres sont appelés à se réunir aux membres résidents au moins une fois chaque année, en session, et toutes les fois que le Gouvernement désire étudier une question d'hygiène importante ; ils reçoivent des indemnités de déplacement.

Le budget annuel de l'Office est d'environ 160 000 francs, dont 40 000 francs pour le traitement du directeur et des 4 membres ordinaires.

Un recueil spécial, d'une importance considérable, renferme les principaux mémoires scientifiques préparés à l'Office et paraît régulièrement. Une autre publication, intitulée : « *Arbeites des K. Gesundheitsamtes* » paraît plus fréquemment. Enfin un journal hebdomadaire est rempli de documents administratifs et de nouvelles fort complètes sur l'état de la santé publique en Allemagne et à l'étranger.

Grâce à la création de cet Office impérial de santé, l'unification des services hygiéniques de l'Empire aura sans doute lieu dans un avenir peu éloigné. Déjà, d'ailleurs, en 1872, un projet avait été mis à l'étude tendant à l'organisation d'un service embrassant l'Allemagne entière, et plaçant la protection de la santé publique dans les attributions du Gouvernement fédéral.

Prusse.

L'organisation sanitaire de la Prusse repose sur une hiérarchie sérieusement constituée.

En ce qui concerne le pouvoir central, l'hygiène publique est placée dans les attributions du Ministère des Cultes, de l'Instruction publique et des Affaires médicales. Sous son autorité immédiate sont placées la Délégation scientifique des Affaires médicales et la Commission technique de pharmacie.

Dans les provinces, les présidents supérieurs ont la présidence et la direction des affaires dans les Conseils de médecine. Le Conseil de médecine existe dans le chef-lieu de chaque province : ce sont des autorités purement scientifiques, n'ayant aucune part à l'administration.

Dans le cercle, le Landrath (sous-préfet) a tous les pouvoirs en ce qui concerne l'hygiène publique. Il est assisté du médecin de cercle, du chirurgien de cercle et du vétérinaire de cercle.

Enfin, il existe des autorités médicales locales. Des commissions sanitaires, chargées de la prophylaxie des maladies contagieuses, doivent exister d'une manière permanente dans les villes d'au moins 5 000 âmes. Elles peuvent être établies dans les petites villes et dans les campagnes suivant les décisions du gouvernement. Il existe également dans les villes des médecins et des chirurgiens des pauvres.

Tous ces agents sanitaires sont des fonctionnaires et comme tels ils sont rétribués par l'État.

Telle est l'organisation sanitaire prussienne puissamment hiérarchisée. La législation sanitaire est extrêmement

complète et nous aurons à l'examiner dans certains détails lorsque nous entrerons dans l'étude des principales branches de l'hygiène publique. Retenons-en pour le moment ce qui concerne les pouvoirs de police attribués aux autorités sanitaires.

La sanction des pleins pouvoirs qu'exerce la police en matière sanitaire repose sur l'*Allgemeines Landrecht*, § 10, II, 17, qui lui confie le soin de prendre les mesures nécessaires pour le maintien de la tranquillité, de la sûreté et de l'ordre publics, et pour écarter les dangers qui menacent le public ou quelques membres de la société. C'est sur la base de ce paragraphe, qui ressemble fort, on le voit, aux dispositions de nos lois de 1790 et de 1884, qu'a été promulguée la loi du 11 mars 1850 sur l'administration de la police. Il y est dit au § 5 que les autorités chargées de l'administration de la police locale sont autorisées, après s'être concertées avec le conseil communal, à publier des prescriptions locales exécutives sur toute l'étendue de la commune et à menacer les contrevenants d'amendes pouvant s'élever jusqu'à 15 marcs. Le § 6 ajoute que les prescriptions de la police locale s'étendent notamment aux intérêts du public en fait d'admission et de logement des étrangers dans les hôtels, aux marchands de vin, etc.; aux mesures à prendre pour sauvegarder la vie et la santé publique.

Les mêmes pouvoirs appartiennent aux autorités de cercle, de district et de province. En outre, en vertu d'une loi du 13 décembre 1872, le comité de cercle a le droit d'édicter toutes mesures de police sanitaire jugées utiles, sauf sur les objets réglés par une loi.

En somme, l'administration sanitaire prussienne, quoique présentant certaines analogies avec celle de

notre pays, en diffère par l'institution d'une forte hiérarchie capable de vaincre les résistances des autorités inférieures, par l'extension donnée aux pouvoirs que peuvent tirer les autorités de leurs attributions de police, et par la création d'un grand nombre de fonctionnaires sanitaires.

VI. — Autriche-Hongrie.

AUTRICHE¹.

L'organisation sanitaire de l'Autriche, qui a beaucoup d'analogie avec celle des États allemands, a été codifiée par la loi du 30 avril 1870.

L'État conserve la direction supérieure et la surveillance générale du service sanitaire. Son contrôle s'étend sur tout le personnel et sur toutes les institutions de ce service.

Des bureaux de santé ont été créés par les lois communales, mais ils sont indépendants des communes, et veillent spécialement à l'exécution des règlements de police sanitaire relatifs aux rues, places et lieux publics, à la bonne qualité de l'eau potable et des denrées alimentaires. Ils ont aussi la surveillance de l'assistance publique en cas de maladie et le contrôle du service des enfants trouvés. Ils s'occupent enfin de tout ce qui est relatif aux cimetières et aux dépôts mortuaires, ainsi que de l'inspection des marchés pour le bétail.

Les communes doivent veiller à l'exécution des mesures

1. MARTIN, *op. cit.*

Bulletin de la Société de législation comparée.
Annuaire de législation étrangère.

locales pour prévenir les maladies contagieuses et empêcher leur extension, ainsi que des règlements de police sur les inhumations.

Les autorités sanitaires sont nombreuses et diverses. Dans les communes ayant des statuts communaux spéciaux, elles sont nommées par le conseil communal. Dans les districts, on trouve des médecins sanitaires, des chirurgiens et des vétérinaires. Dans les provinces, un conseil sanitaire provincial, des référents sanitaires qui ont pour mission de veiller à l'observation des lois et règlements sanitaires et d'exécuter dans ce but des tournées périodiques, d'étudier et de préparer les projets de mesures à prendre en ces matières ; enfin des chirurgiens et des vétérinaires provinciaux.

Au-dessus de toutes ces autorités locales existe le pouvoir central, représenté par le Ministère de l'Intérieur auprès duquel on trouve un conseil sanitaire supérieur et un référent supérieur pour les affaires sanitaires.

Hongrie¹.

La loi du 8 avril 1876, qui est la base de l'administration sanitaire de ce pays, est un véritable code en 176 articles. L'article 1^{er} stipule que la direction du régime sanitaire rentre dans la sphère des attributions de l'État. Celui-ci s'est acquitté de cette mission en organisant un conseil supérieur d'hygiène et en édictant un certain nombre de prescriptions sanitaires.

Le conseil supérieur d'hygiène est rattaché au minis-

1. Compte rendu des travaux du Congrès international d'hygiène de 1878.

Bulletin de la Société de Législation comparée.
Annuaire de législation étrangère.

tère des affaires intérieures. Il adresse tous les ans un rapport au Parlement sur l'état sanitaire du pays. Un Conseil national de santé qui n'a pas un caractère administratif donne son avis sur les affaires sanitaires.

L'administration locale comprend les communes et les municipes.

Les communes importantes doivent avoir un médecin communal. Les autres sont groupées en districts sanitaires et ont un même médecin.

Ces médecins doivent soigner les enfants malades, surveiller, au point de vue de l'hygiène, les écoles publiques et privées, donner des soins médicaux à toutes les classes de la population en cas d'épidémie. En revanche, l'État assure des pensions aux veuves des médecins et se charge de l'éducation de leurs enfants mineurs lorsque ces hommes de l'art ont succombé dans l'exercice de leurs fonctions. Les communes de plus de 1500 habitants doivent avoir une sage-femme. Les communes ayant un médecin communal doivent avoir un conseil sanitaire qui est composé du médecin, d'un vétérinaire, d'un pharmacien, d'un ministre du culte, d'un notaire, d'un instituteur et de trois personnes choisies par la représentation communale.

Les municipes, sortes de district composé de communes rurales ou d'une seule ville, doivent avoir un médecin sanitaire et une commission sanitaire qui comprend ce médecin, les médecins et vétérinaires qui sont fonctionnaires publics, un ingénieur, un architecte, un pharmacien et des membres de l'assemblée du municipe. Cette commission est un corps délibérant pourvu en cas d'épidémie de certains pouvoirs administratifs.

La loi de 1876 édicte d'autres obligations relativement

aux maisons, à la déclaration des maladies, etc..., sur lesquelles nous n'avons pas à insister ici.

VII. — Suisse¹.

Les divers cantons dont la réunion constitue la Confédération helvétique, jouissent d'une indépendance à peu près complète pour tout ce qui concerne l'administration sanitaire. L'article 69 de la Constitution de 1875 réserve seulement au Gouvernement fédéral les « mesures de police sanitaire contre les épidémies et les épizooties « d'un danger général » (sans pourvoir toutefois à la création d'un corps officiel et médicalement compétent pour l'étude de ces questions), ainsi que les lois sur le travail dans les fabriques.

Le 1^{er} mars 1879, malgré les termes de l'article 69, le Gouvernement fédéral a institué une Commission sanitaire fédérale officielle, analogue à notre Comité consultatif d'hygiène publique.

Conformément à cet article 69, des lois sur les épidémies (1886), sur les épizooties (1872), sur le travail dans les fabriques (1877) ont été édictées.

L'organisation sanitaire des cantons est en général bien constituée; elle place à la base, tantôt le pouvoir central, tantôt le pouvoir communal. Chaque canton possède une autorité sanitaire confiée tantôt à un seul homme, tantôt à un Conseil.

Nous n'entrerons pas dans le détail de ces organisations. Nous dirons seulement quelques mots sur l'administration de certains cantons.

1. MARTIN, *op. cit.*

Annuaire de législation étrangère.

L'administration sanitaire du canton de Zug repose sur une loi du 3 février 1879. Elle institue un Conseil sanitaire nommé par le Conseil d'État. Un médecin cantonal et un vétérinaire sont choisis par le Conseil sanitaire. Les conseils communaux sont assistés de médecins pour les affaires intéressant l'hygiène publique. Une ordonnance du 23 octobre 1889 détermine les mesures à prendre en cas d'épidémies.

Dans le canton de Soleure, des Commissions sanitaires locales ont été instituées par un règlement du 16 février 1883, rendu en exécution d'une loi du 6 mai 1882.

Une ordonnance du 7 septembre 1888 est venue compléter cette organisation. La surveillance et la direction générale du service sanitaire sont confiés au département de la santé publique qui élabore les règlements. Dans chaque district le service sanitaire est placé sous la surveillance du chef de ce district qui est chargé de l'exécution des mesures de police sanitaire. Les médecins sont tenus de donner avis à l'officier de l'état civil ou au juge compétent des cas de mort dont la cause paraît suspecte.

Enfin une ordonnance du 21 septembre 1888, rendue en exécution de la loi fédérale de 1886 sur les mesures à prendre en cas d'épidémie, détermine les autorités chargées de ce service, ainsi que les mesures préventives qui pourront être ordonnées.

Dans le canton de Zurich, des commissions analogues à celles du canton de Soleure ont été organisées par un règlement des 27 juillet, 24 août 1883.

Une loi du 27 octobre 1884 a organisé à Genève le Bureau de Salubrité. Placé sous la direction du Département de Justice et Police, il exerce son contrôle sur les marchés et les denrées alimentaires, les boissons, les

eaux, la voirie, les écoles, fabriques, casernes, prisons, ainsi que sur les habitations particulières, les abattoirs et tous les locaux servant à la préparation ou à la vente des denrées alimentaires, sur les industries considérées comme dangereuses pour la santé publique, sur la vente des médicaments et des substances vénéneuses; il édicte les mesures à prendre contre les maladies et les épidémies des hommes et des animaux, et d'une façon générale il s'occupe de tout ce qui intéresse l'hygiène et la santé publique. Le médecin directeur du Bureau a en outre la surveillance de divers services publics : vaccination, inspection sanitaire des écoles et des abattoirs. Le laboratoire chimique du Bureau fait les analyses des denrées alimentaires sur l'ordre du département ou à la demande des particuliers.

L'organisation sanitaire de Bâle-Ville résulte d'un règlement du 5 février 1889, rendu en exécution de la loi fédérale de 1886. C'est le service de santé qui réunit les fonction d'autorité locale et d'autorité sanitaire pour la ville. Dans les communes rurales, il est assisté par les conseils municipaux.

Le code sanitaire du Tessin, en date du 26 novembre 1889, règle l'exercice des diverses branches de l'art de guérir : hygiène communale et domestique, hygiène alimentaire, prophylaxie des maladies épidémiques ou contagieuses, police des sépultures. Il institue une Direction de l'hygiène publique. Chaque commune doit avoir un règlement de police sanitaire approuvé par le Conseil d'Etat et posant des règles sur la propreté de la voie publique, égouts, lavoirs, eaux potables, salubrité, des logements. Un laboratoire d'hygiène est également créé.

La loi du 3 mars 1890 concerne l'hygiène publique et

la police de l'alimentation dans le canton de Thurgovie. Le soin de veiller à la santé publique est confié à l'État et aux communes. La surveillance de l'hygiène publique est attribuée : 1° aux autorités locales chargées de ce service (conseils municipaux, comités d'hygiène); 2° aux bureaux de district, aux médecins et vétérinaires de district; 3° au département sanitaire et au Conseil d'État. Le Conseil d'État peut se substituer à la commune pour édicter les mesures d'hygiène qui la concernent. Le contrôle de la vente des denrées alimentaires est attribué à l'autorité chargée de la surveillance de l'hygiène locale.

VIII. — **Hollande**¹.

La législation sanitaire hollandaise date de 1863, époque à laquelle furent promulguées quatre lois révisant la législation médicale antérieure.

La première de ces lois règle la surveillance de la police sanitaire et forme encore la base de l'organisation sanitaire dans ce pays. Elle en confie la direction au Ministre de l'Intérieur et l'exécution à des fonctionnaires médecins et à des Conseils médicaux spéciaux.

Dans certaines villes, des conseils de salubrité sont en outre nommés par le conseil municipal pour s'occuper des affaires particulières de la commune.

Les inspecteurs et les conseils n'ayant pas le droit d'ordonner des mesures hygiéniques, devaient se borner à recommander leur adoption. C'était donc en réalité aux conseils municipaux et aux bourgmestres qu'incombait le

1. MARTIN, *op. cit.*

Annuaire de législation étrangère.

soin de protéger la santé publique. La négligence et souvent la résistance de la plupart de ces autorités communales finirent par forcer le gouvernement à solliciter et à obtenir des États généraux, en 1872, le vote d'une loi relative à la prophylaxie des maladies contagieuses.

Ce sont ces deux lois de 1863 et de 1872 qui constituent encore aujourd'hui, comme le code sanitaire des Pays-Bas. On peut y ajouter encore la loi de police sanitaire maritime du 28 mars 1877.

IX. — Suède et Norvège.

SUÈDE¹.

La législation sanitaire est codifiée dans une loi du 25 septembre 1874.

La Direction supérieure de l'hygiène publique et du service de la médecine appartient à un Collège de la santé placé auprès du Ministre des Cultes. Un chimiste légal est rétribué par le gouvernement pour procéder aux analyses dont se charge le Conseil de santé.

Chaque ville et chacun des districts entre lesquels toutes les communes rurales sont réparties, doivent avoir un ou plusieurs médecins officiels. Dans chaque province existent un ou deux vétérinaires salariés par l'État.

D'autre part, dans les villes, des Comités de salubrité, et dans les campagnes, les Conseils communaux sont chargés, sous la haute surveillance du Conseil de santé, d'exécuter toutes les prescriptions sanitaires et de veiller

¹. MARTIN, *op. cit.*
Annuaire de législation étrangère.

à l'état de la santé publique. En cas d'épidémie ou de maladie contagieuse, il appartient aux Comités de prévenir le préfet et de prendre les mesures nécessaires.

NORVÈGE.

L'administration sanitaire dépend du Bureau des Affaires médicales du Ministère de l'Intérieur. Ce Bureau est dirigé par un médecin-chef, assisté de quatre médecins auxiliaires, d'un pharmacien, de quatre hommes de loi et d'un vétérinaire. La Faculté de médecine tient lieu de Conseil.

Des médecins de district, subordonnés aux gouverneurs de province, sont chargés de surveiller l'état sanitaire de leur circonscription et de présider les Commissions de salubrité réorganisées en 1860.

Les médecins de ville de première classe exercent les mêmes fonctions dans la ville de leur résidence. Les médecins de ville de deuxième classe sont chargés spécialement de l'assistance médicale gratuite.

Des Commissions de salubrité existent dans toutes les communes de Norvège. Chaque commune a son règlement sanitaire.

X. — Russie ¹.

L'administration sanitaire de l'empire de Russie, après avoir subi différentes péripéties, se trouve actuellement centralisée au Ministère de l'Intérieur.

1. MARTIN, *op. cit.*
Annuaire de législation étrangère.

En province, la médecine officielle est représentée par les inspectorats, sortes de bureaux sanitaires composés d'un médecin en chef, inspecteur, et d'un adjoint pour chaque préfecture. Le médecin en chef inspecteur est le chef direct des médecins d'arrondissement et de district auxquels, en dernier lieu, viennent se joindre les médecins commissionnés par l'État dans les localités de moindre importance, et les médecins des eaux minérales.

Ainsi, à chacune des divisions administratives doit correspondre un fonctionnaire médical. Mais dans les communes les médecins sont rares; par contre, toutes doivent avoir une sage-femme et un vaccinateur. Dans les districts, le médecin qui doit s'occuper de l'hygiène publique peut continuer en même temps l'exercice de l'art médical. Dans les arrondissements au contraire, on s'efforce d'avoir un médecin s'occupant exclusivement du service sanitaire. Il existe de plus dans chaque gouvernement un vétérinaire nommé par le pouvoir central.

Ajoutons que dans chaque ville il existe d'ordinaire un Conseil d'hygiène présidé par le chef du pouvoir municipal. Chacun de ses membres est chargé d'une partie de la surveillance sanitaire. Le Conseil a le droit de faire exécuter ses décisions, et la police lui est subordonnée pour cet objet.

Pour compléter cette esquisse rapide de l'organisation sanitaire en Russie, il nous reste à signaler que l'organisation hospitalière y a des liens très intimes avec l'organisation sanitaire, et à ajouter que la législation sanitaire y est extrêmement développée.

XI. — Empire Ottoman¹.

Plus que partout ailleurs, s'il est possible, l'importance de l'hygiène publique est grande en Turquie, car elle ne correspond pas seulement à un intérêt national, mais à un intérêt d'ordre international. Presque toutes les épidémies qui ont dévasté l'Europe sont venues des pays de l'Orient et de l'extrême-Orient. La Turquie, étant en quelque sorte le trait d'union entre ces pays et les États de l'Europe, on conçoit que ceux-ci aient eu soin d'assurer en Turquie de solides institutions sanitaires.

Aussi les divers gouvernements européens, peu après l'institution des médecins sanitaires européens dans le Levant (1847), dont nous parlerons plus loin, provoquèrent-ils la création du Conseil supérieur de santé de l'Empire Ottoman, corps autonome et présentant de grandes garanties de compétence scientifique. Il est formé de deux éléments distincts : l'un composé de fonctionnaires turcs, formant l'élément administratif; le second, représentant l'élément européen, se compose de délégués des diverses puissances.

Le conseil ainsi composé a des attributions très étendues. Tous les offices, postes sanitaires, et lazarets de l'Empire Ottoman sont placés sous sa surveillance. Il nomme à tous les emplois de l'administration sanitaire, veille à l'exécution des règlements, propose les améliorations qu'il juge nécessaires, établit et contrôle les taxes sanitaires.

1. MARTIN, *op. cit.*

Recueil des travaux du comité consultatif d'hygiène publique de France.
Rapport du Dr FAUVEL, t. II, 1873, t. IV, 1875.

Annuaire de législation étrangère.

Une loi du 10 juillet 1884 détermine les mesures prophylactiques qui doivent être édictées en cas d'épidémies.

Des mesures préventives, résultant de règlements internationaux, sont prises à l'occasion du pèlerinage de la Mecque.

En Égypte, un décret du 3 janvier 1881 a réorganisé l'Intendance d'Égypte sous le nom de Conseil sanitaire maritime et quarantenaire, et un décret du 15 février 1884 a réorganisé les autres services sanitaires.

XII. — Roumanie¹.

L'organisation sanitaire est réglée par la loi du 8 juin 1874, modifiée par celle du 3 avril 1885. C'est un véritable code sanitaire, qui comprend à la fois l'organisation administrative et les mesures d'hygiène confiées à la sollicitude et au contrôle de l'administration. Ce petit pays possède ainsi une administration sanitaire établie sur les bases les plus rationnelles. Le corps médical y exerce une action prépondérante en matière de santé publique.

Ajoutons que le service sanitaire est particulièrement bien organisé dans la ville de Bucharest.

XIII. — Serbie².

Lorsque la Serbie est devenue un royaume indépendant, son organisation a pu être constituée sur des bases tout à fait nouvelles.

1. MARTIN, *op. cit.*
Annuaire de législation étrangère.

2. MARTIN, *op. cit.*

L'institution la plus remarquable est assurément celle de la constitution à titre indépendant du budget sanitaire qui a sa personnalité propre et qui est assuré d'une dotation suffisante. La loi du 28 décembre 1879, relative à la constitution du fonds sanitaire national, prescrit, en effet, que le budget des services sanitaires comprend comme recettes principales les intérêts annuels à 5 % du capital des établissements hospitaliers. C'est faire servir le surplus du patrimoine consacré à l'assistance publique à l'amélioration de la santé publique. Et nous trouvons ici une nouvelle preuve des liens intimes qui unissent l'assistance à l'hygiène.

En dehors de cette création si caractéristique, d'un budget sanitaire indépendant prélevé en grande partie sur les fonds de l'assistance publique, sans que ce dernier service en souffre, nous devons noter la coopération que le corps médical est appelé à exercer en Serbie dans l'administration sanitaire par son droit de désignation des membres du Conseil sanitaire médical.

Quant au reste, nous trouvons dans l'organisation établie par les lois serbes l'heureuse réalisation des desiderata exprimés par les hygiénistes les plus autorisés. L'organisation sanitaire de la Serbie peut donc être donnée comme un modèle et le législateur français pourrait lui faire d'utiles emprunts.

La loi relative à l'organisation de l'administration sanitaire porte la date du 30 mars 1881. Elle est complétée par une loi de la même date sur les épizooties. Une loi des 11, 23 juin 1884 a modifié sur certains points la loi du 30 mars 1881.

XIV. — Angleterre¹.

L'étude de l'hygiène publique est particulièrement intéressante en Angleterre. D'abord, parce qu'il n'est pas un pays où l'hygiène tienne une place plus importante. Il n'existe pas une nation, en effet, chez laquelle tout ce qui tend à donner au corps la vigueur et la santé soit plus universellement pratiqué et plus tenu en honneur. Ensuite parce que l'histoire de l'administration sanitaire anglaise c'est l'histoire même de la centralisation de l'administration locale en ce pays.

C'est vers le milieu de ce siècle que l'on voit se dégager dans la législation anglaise des textes concernant l'hygiène publique, et éclore un mouvement considérable en faveur des mesures propres à protéger la santé publique.

L'arsenal législatif anglais contenait bien, déjà, avant 1848, d'anciens règlements datant d'Henri VIII et de la reine Élisabeth, relatifs à la construction et à l'entretien des voies publiques, aux égouts, aux professions insalubres.....; mais ces règlements étaient tombés en désuétude. Il existait aussi un simulacre de police sanitaire confié à des jurys locaux sans compétence.

En réalité la police sanitaire était abandonnée à la

1. BLOCK, *Dictionnaire de la Politique*. V^e Régime sanitaire.

MARTIN, *op. cit.*

Compte rendu des Travaux du Congrès international de 1878.

L'Économiste français, 17 oct. 1883, 28 mai 1892.

MONOD, *op. cit.*

Annuaire de législation étrangère.

L. SAY, *Le Socialisme d'État*.

vigilance des autorités locales qui pouvaient prendre ou ne pas prendre les mesures nécessaires à la protection de la santé publique, selon le souci qu'elles en avaient.

Il existait en Angleterre, avant 1847, quatre centres d'administration locale : le comté, la paroisse, l'union de paroisses qui date de 1834, et le bourg municipal corporé. La paroisse était chargée des égouts, de la salubrité et de l'hygiène. Le vestry (pouvoir exécutif) avait à cet égard les pouvoirs les plus étendus et le droit d'imposer à la paroisse une taxe spéciale pour assurer le fonctionnement de ces services. Quand le vestry ne voulait rien faire, les habitants s'entendaient directement avec des entreprises privées, ou se groupaient par quartier. Pour forcer les résistances des récalcitrants on s'adressait au Parlement.

En somme, jusqu'en 1848, l'hygiène était laissée entièrement à l'initiative des autorités locales. Il n'y a pas lieu de s'en étonner, étant donnée l'importance de la vie municipale en Angleterre et l'individualité que les communes y ont si parfaitement conservée. Tant que l'esprit communal conserva quelque chose du stimulant de l'ancienne liberté communale, les voies de recours ouvertes à chacun et les mesures prises par les paroisses suffirent aux exigences de la police sanitaire. Mais, avec l'affaiblissement de l'activité communale, ces moyens furent reconnus défectueux.

En 1848, sous la menace d'une épidémie de choléra d'autant plus redoutée que celle de 1831 avait laissé présent à tous les esprits le souvenir de ses ravages, on comprit que l'intérêt de la santé publique permettait et ordonnait une limitation des pouvoirs absolus, abandonnés jusque-là aux autorités locales.

Le *Public healt act* de 1848 créa le Bureau général de santé, composé de membres nommés par la reine. En outre, dans les villes et localités furent constitués des bureaux locaux de santé placés sous son contrôle. L'*act* était applicable aux localités sur leur demande en vertu d'une ordonnance de la reine.

Les bureaux locaux étaient chargés du *sewerage* (égouts), de la propreté des rues, de la police des établissements insalubres, des eaux, etc.... Ils pouvaient prélever des taxes sous le contrôle du bureau général. Ils se composaient, dans les bourgs, du conseil municipal, dans les localités où existaient des commissaires aux *sewers* de ces commissaires; dans les autres localités enfin, de membres élus par les contribuables et les propriétaires fonciers. — Tous les règlements émanés des bureaux locaux devaient être confirmés, après approbation du Bureau général, par le principal secrétaire d'État (Ministre de l'Intérieur).

Cet *act*, voté tout d'abord pour cinq ans, fut ensuite renouvelé. De 1848 à 1854, il avait été appliqué dans 284 localités représentant une population de 2 100 000 habitants.

L'*act* de 1848 conservait et aggravait même le manque d'unité existant dans l'administration sanitaire locale. Il existait de ce fait un grand nombre d'autorités sanitaires presque partout indépendantes les unes des autres : 1° les commissaires des égouts et eaux souterraines (*commission of servers*) qui existaient déjà sous le règne de l'ancienne législation ; 2° les comités chargés des maisons de bains et des lavoirs, dont la création avait été autorisée par deux anciens statuts ; 3° les commissions pour l'amélioration des villes (*act* de 1847) ; 4° les autorités

que le Conseil privé pouvait créer en vue de prendre les mesures propres à prévenir les épidémies et les maladies contagieuses ; 5° enfin, les bureaux de santé institués par la loi de 1848. Cette incohérence, ce manque d'unité produisaient parfois de singuliers résultats et créaient une grande confusion.

Le gouvernement allait tendre à modifier progressivement l'administration sanitaire.

L'*act* de 1855 institua dans toutes les localités un bureau local qui devait nommer une inspection sanitaire. Ce bureau était celui du *Public healt* de 1848 là où il existait, sinon les commissaires pour l'amélioration des villes (*act* de 1847), sinon enfin une commission élue par la *vestry* dans les provinces et les *housholders* dans les localités extra-paroissiales.

Ces bureaux locaux pouvaient nommer un bureau chargé de l'administration. Ils étaient chargés de recueillir les plaintes des particuliers ; le juge de paix pouvait enjoindre les mesures nécessaires.

L'*act* de 1855 est le premier *act* vraiment général.

L'*act* de 1858 (*local government act*) allait placer les bureaux locaux sous le contrôle du principal secrétaire d'État, celui qui remplace le Bureau général, qui disparaît comme trop démocratique. L'*act* refond l'institution des bureaux locaux. Le Bureau a désormais pour attributions le *sewerage*, le balayage, la police des établissements insalubres, la police sanitaire des rues, les bains, abattoirs, sépultures, les eaux. Il est composé du maire et du conseil de ville dans les bourgs, de la commission pour l'amélioration des villes (*act* de 1847) dans les localités où il en existe une ; ailleurs, d'un bureau élu conformément à l'*act* de 1855.

D'autres *acts* de détail promulgués de 1861 à 1863 forment avec l'*act* de 1858 les *local governments acts*.

La multiplicité de ces lois sanitaires atteste le souci qu'avait le gouvernement de protéger efficacement la santé publique. La preuve de cette sollicitude résulte également des dépenses effectuées pour travaux d'assainissement. De 1850 à 1870 le gouvernement sanctionna pour cet objet des impositions extraordinaires s'élevant à 260 millions de francs. En l'année 1850 les impositions pour cet objet n'avaient guère dépassé un million de francs. En 1858, elles s'élevaient déjà à 6 600 000 francs et en 1870 à 32 millions.

Néanmoins l'on rencontrait bien des résistances. Le rédacteur du premier rapport annuel du *Local Government board* constatait que « tandis que sur certains points « l'on ne reculait pas devant de larges dépenses pour « réaliser des améliorations sanitaires, ailleurs, les autorités locales, inertes, ne s'occupaient que d'entretenir « les chemins, avant tout soucieuses de ne pas compromettre leur popularité par des augmentations « d'impôts. » « L'impatience des impôts et l'ignorance des vérités les « plus élémentaires de l'hygiène sont portées à l'extrême.. « Comme les travaux à faire sont coûteux et doivent « entraîner un sérieux accroissement des taxes, ils rencontrent nécessairement une résistance acharnée de la « part de ceux qui craignent les impôts plus que les « maladies, et dans les communes rurales, il y a bien « des chances pour que ceux-là soient la majorité. » Nous avons cité ces paroles parce qu'on les croirait écrites pour la France et qu'elles peignent fort bien les résis-

tances que rencontre dans tous les pays le développement de l'hygiène publique.

L'*act* de 1871 eut pour but de vaincre ces résistances. Il fusionne en partie les services de l'assistance et de l'hygiène en créant le Bureau de l'Administration locale (*Local government board*). Ce Bureau hérite des pouvoirs conférés au Bureau de la loi des pauvres, ainsi que des attributions du principal secrétaire d'État et du Conseil privé en ce qui concerne les mesures à prendre contre les épidémies. Les autorités locales sont chargées des travaux d'amélioration locale. Il les surveille et leur donne les pouvoirs nécessaires, il fait des enquêtes pour s'assurer que les autorités locales remplissent les devoirs qui leur incombent aux termes des *acts* sanitaires.

Le *Public health act* de 1872 consolide la législation sanitaire en fondant tous les *acts* antérieurs, de 1847, sur les commissions d'amélioration, les travaux d'édilité et la santé publique, de 1838, 1861 et 1863 sur le gouvernement local, de 1861, 1863, 1867 sur les logements d'ouvriers, de 1831 et 1833 sur les maisons garnies, de 1863 sur les boulangeries, de 1846, 1847, 1855, 1860, 1863, 1866, 1868 sur la propreté des lieux habités. Il unifie et centralise encore davantage l'administration sanitaire. L'Angleterre est désormais divisée en districts sanitaires urbains et ruraux : les autorités locales de ces districts exercent les pouvoirs conférés par les *acts* antérieurs, et nomment des médecins de santé agissant sous le contrôle et la surveillance du *Local government board*.

Certaines modifications de détail sont apportées à l'*act* de 1872 par le *Sanitary law amendment act* du 7 août 1874, qui confère au *Local government board* des pouvoirs

plus efficaces à l'égard des autorités locales en défaut, et lui permet de donner à ses arrêtés la sanction d'un *Writ de mandamus*. D'autre part, tout ce qui concerne l'hygiène publique est placé dans chaque district sous le contrôle du Conseil d'administration local, qui peut partager le district en arrondissements dans chacun desquels ce qui intéresse la salubrité est confié à un conseil local élu. Ces conseils peuvent avoir un budget alimenté par les taxes locales; ils peuvent acquérir, emprunter. Ils autorisent, modifient, ou font détruire les travaux ou édifices que la loi soumet à leur approbation. Ils font des règlements sous le contrôle du *Local government board* et nomment des inspecteurs pour en assurer l'application. Les juges décernent des mandats à la requête de ces inspecteurs.

Le grand *act* de 1873 *an act for consolidating and amending the acts relatings to public health in England* achève l'œuvre de consolidation commencée en 1872.

Cette loi confirme la division de l'Angleterre en districts urbains et en districts ruraux. Les premiers comprennent les bourgs, les districts constitués par les *acts* d'amélioration, et les districts de gouvernement local. Les autorités sanitaires y sont les *aldermen* et le conseil municipal, les commissaires d'amélioration et le bureau local élu. Les seconds comprennent ce qui ne rentre pas dans les districts urbains. Les autorités sanitaires y sont les administrateurs de l'union.

En outre, cette loi institue dans chaque district un *medical officer* nommé soit par le *Local government board*, soit par les Conseils locaux, selon que son traitement est à la charge du budget général ou du budget local. Le *medical officer*, choisi parmi les médecins

munis de diplômes spéciaux, a pour mission générale de veiller à la santé publique ; mais il ne se borne pas à faire des rapports ; il est en outre agent d'exécution pour ordonner la répression des contraventions. Il propose des mesures d'assainissement au conseil local. Le *medical officer* a sous ses ordres un inspecteur, dit *inspector of nuisances*, qui a pour attributions de rechercher les circonstances qui peuvent nuire à la salubrité publique et de renseigner le *medical officer*. Auprès du conseil local est également placé un *surveillor* : c'est un ingénieur chargé d'étudier et d'exécuter les travaux d'assainissement ; et un *public analyst* ou chimiste chargé de vérifier la salubrité des denrées alimentaires.

Quatre grandes lois intéressant la santé publique sont votées en 1878 : l'une est relative aux bains et lavoirs ; la seconde à la fourniture de l'eau ; la troisième aux mesures à prendre contre les maladies contagieuses du bétail ; la quatrième enfin au travail des personnes employées dans l'industrie.

En 1879, des lois sur la protection des enfants, sur l'ivresse, sur les logements ouvriers et enfin une loi amendant sur certains points l'*act* de 1875, viennent compléter la législation sanitaire.

En 1885, une grande enquête est entreprise à l'occasion des logements pauvres. Elle fait apparaître des résultats qui détermineront le législateur à renforcer encore davantage les pouvoirs de l'administration sanitaire. Il est constaté en effet que les autorités locales sont demeurées souvent passives malgré l'abondance des pouvoirs que le Parlement leur avait conférés. Les lois relatives à l'assainissement des habitations, en particulier, sont presque restées à l'état de lettre morte. Les autorités locales ont

été au-dessous de leur tâche. L'enquête propose en conséquence de fortifier les pouvoirs du *Local government board*.

La loi du 13 août 1888, sur la réforme du *Government local* vint donner en partie satisfaction à ces desiderata.

Le projet de loi proposé tendait à supprimer toutes les anciennes divisions administratives (comté, bourg, paroisse, union de paroisse, paroisse routière, district routier, district sanitaire, urbains et ruraux) et à les remplacer par des conseils de district. Il fut repoussé. Mais on ramena le plus possible les districts sanitaires à la limite des comtés pour qu'ils se rangent sous la même autorité; et on désigna les autorités sanitaires sous le nom de conseils de district.

En outre, les autorités locales perdirent beaucoup de leurs attributions au profit des Conseils de comté.

L'exécution d'un certain nombre de lois relatives à la santé publique fut confiée aux Conseils de comté : ainsi les lois sur les épizooties, les *publics health acts*; quant à la nomination des médecins du service de santé, les lois de 1875 et de 1879 sur la vente des aliments, des boissons et des médicaments, en ce qui concerne la nomination des experts chimistes chargés des analyses, la loi de 1876 sur la pollution des rivières.

La loi de 1888 développa aussi le *Local government board*, en étendant ses pouvoirs, notamment en lui donnant la faculté de remanier les paroisses, les districts, les unions de paroisses et les bourgs.

En 1890, nous relevons deux lois intéressantes. L'une en date du 4 août pour la propagation des maladies infectieuses, la seconde, du 18 août 1890, pour amender les lois sur la santé publique.

En 1891, une loi réglemeute à nouveau les pouvoirs conférés aux autorités locales contre les maladies contagieuses et une loi du 5 août consolide et amende la législation sur la santé publique à Londres.

Londres n'avait pas, jusqu'ici, bénéficié des améliorations ni des progrès réalisés dans les provinces du Royaume Uni. La législation sur l'hygiène, très incomplète, était éparpillée dans un grand nombre d'*acts* souvent fort anciens et renfermée dans 29 statuts différents. De l'aveu de tous, il importait de doter la capitale d'un code sanitaire répondant aux découvertes et aux exigences de la science médicale moderne. La nouvelle loi est à la fois une œuvre de consolidation et une œuvre de réforme. A ce dernier point de vue, elle multiplie et renforce entre les mains des autorités sanitaires les moyens d'information et d'exécution; elle étend aussi le cercle de leurs attributions, précise et sanctionne leurs responsabilités. En un mot, elle révèle une incontestable tendance vers ce système de la centralisation, si longtemps antipathique aux habitudes d'esprit et aux traditions de nos voisins. Ajoutons que, d'un caractère pénal très accentué, la nouvelle loi élève considérablement pour certaines contraventions le taux de l'amende.

Nous pourrions nous arrêter après cet historique de la législation anglaise relative à l'administration sanitaire. Nous avons vu les autorités sanitaires se substituer sans cesse les unes aux autres, et, dans ce mouvement législatif incessant, nous avons relevé deux tendances qui, à la vérité, n'en font qu'une : la tendance à l'unification et à la centralisation. Mais nous pensons qu'il n'est peut-être pas inutile de résumer brièvement l'organisation actuelle.

L'administration centrale est représentée par le Minis-

tère de l'Intérieur (auquel se rattache tout ce qui concerne les manufactures et les cimetières), le Ministère d'État (avec les quarantaines et les épizooties), le Ministère du Commerce et le Conseil du Gouvernement local.

L'origine du *Local government board* remonte au premier essai d'organisation sérieuse des services de la salubrité publique. Le *public health act* de 1848 avait institué un Bureau général de santé dont le fonctionnement parut bientôt peu satisfaisant. On supprima ce Bureau en 1858 pour placer les bureaux locaux, qui en avaient dépendu, sous la direction du principal secrétaire d'État. En 1871, on créa le *Local government board*. Les *acts* de 1872 et de 1874 en firent la clef de voûte de la nouvelle organisation des services de la salubrité publique. L'*act* de 1875 continua leur œuvre, que les lois postérieures confirmèrent et étendirent encore.

Nous avons dit qu'il lui avait été donné à la fois certaines attributions concernant l'hygiène publique et le gouvernement local, et, d'autre part, que les pouvoirs et les fonctions du Conseil des pauvres lui avaient été transférés. En tant qu'autorité centrale, il organise différentes sortes d'inspections touchant la situation, les revenus et les actes des municipalités.

Par le moyen de ses inspecteurs généraux, il s'enquiert des mesures adoptées pour l'assistance des pauvres, il surveille des officiers sanitaires, il veille à l'application des lois d'hygiène publique et donne aux municipalités des avis sur divers sujets. Au moyen de ses inspecteurs, ingénieurs, il se fait rendre compte de la valeur probable et de l'utilité des travaux proposés et pour lesquels les administrations locales ont besoin d'emprunter. Grâce à ses inspecteurs de santé, il fait telles enquêtes qu'il lui

plaît relativement à la santé publique dans les districts, et à la situation des localités au point de vue sanitaire.

Un genre tout à fait spécial d'enquête locale peut être effectué par lui, à savoir sur la plainte adressée par les habitants d'un district contre la négligence des autorités sanitaires de la localité. Rarement il a l'occasion de procéder à cette sorte d'enquête. Mais s'il était forcé de l'effectuer, et si la plainte était reconnue fondée, il a le pouvoir d'ordonner à la commission municipale d'hygiène de faire son devoir, et en ce cas, pour l'y obliger, il peut avoir recours à des mesures légales.

Ses ordonnances, sous forme de mémorandums, sont pour la plupart applicables à des cas généraux : instructions relatives au service de la vaccination, à la désinfection des locaux où se sont déclarées des affections épidémiques, etc..... Elles embrassent des questions qui intéressent à la fois plusieurs régions ou le pays tout entier.

Ce conseil forme un véritable département ministériel, d'autant que son président est membre du cabinet. Si les attributions de ce conseil ont quelque analogie avec celles de notre Direction de l'assistance et de l'hygiène publique, il faut avouer qu'elles en diffèrent aussi considérablement, en ce sens que cette dernière n'a pas les pouvoirs de police qui sont la force du *Local government board*, et surtout elles en diffèrent à raison de la situation parlementaire de son président, situation qui lui permet de prendre une part directe à l'action législative, et de soutenir lui-même à la tribune du Parlement les crédits demandés pour l'application des mesures nécessaires à la salubrité générale.

L'Administration locale nous présente des autorités (conseils) et des agents.

Les Conseils sanitaires sont urbains et ruraux. Les Conseils urbains sont formés par les villes et bourgs, districts de la loi d'amélioration, districts de gouvernement local.

Dans les bourgs, le Conseil sanitaire est le Conseil de la ville (*town Council*). Dans les districts de la loi d'amélioration, le Conseil sanitaire est formé par des commissaires élus par les contribuables (*improvement commissioners*). Dans les districts de gouvernement local, enfin, c'est un Conseil local élu par les contribuables.

Les Conseils ruraux sont les Conseils des unions. Ils sont constitués par le Conseil des gardiens (*board of guardians*). Les juges de paix en sont membres de droit.

Ajoutons que les Conseils de comté tendent à jouer un rôle de plus en plus considérable en matière d'hygiène publique.

Ces diverses autorités sanitaires prennent des arrêtés exécutoires sous peine d'une amende qui ne peut dépasser 125 francs.

En ce qui concerne les agents sanitaires, une distinction doit être faite selon qu'il s'agit des administrations rurales ou urbaines.

Les premières n'ont qu'un *medical officer of health*, un *inspector of nuisances*, des assistants et le personnel auxiliaire.

Les seconds possèdent des médecins sanitaires, des *inspectors*, des *surveyors*, des *publics analysts*, des *vaccination officers*.

Nous n'avons rien à ajouter à ce que nous avons déjà dit au sujet des médecins sanitaires, si ce n'est que les fonctions spéciales de leur charge les obligent à consacrer tout leur temps à l'administration ; qu'ils reçoivent

un traitement variant de 2 000 à 30 000 francs. Le *medical officer* est le conseiller du *board*. Son indépendance est ainsi assurée ; tout se fait au nom du *board*.

L'*inspector of nuisances* est un agent nommé par l'administration de concert avec le *Local government board*. Placé sous les ordres du médecin sanitaire, il peut cependant recevoir des instructions de l'autorité et prendre l'initiative de certaines mesures, quitte à en rendre compte ensuite à qui de droit.

Le *surveyor* est un ingénieur ou un architecte. Il se livre aux enquêtes nécessitées par les demandes de construction, par les projets de voirie de la ville : il entreprend d'office les ouvrages ordonnés par le Conseil dans les propriétés des particuliers qui refusent d'obtempérer aux sommations de l'autorité. Muni d'une autorisation du Conseil, il a le droit de pénétrer dans toutes les habitations qu'il juge à propos de visiter afin de s'assurer de l'état des fosses, conduites d'eau, etc. En résumé, le *surveyor* est l'architecte-ingénieur-conseil de l'autorité. Son rôle est essentiellement exécutif, et, par la mise en pratique des décisions délibérées en assemblée, il complète efficacement l'organisation sanitaire. Les places de *surveyor*, largement rétribuées, et auxquelles on ne peut atteindre que par un mérite personnel reconnu, sont fort recherchées. Dans les circonscriptions trop peu importantes pour posséder à la fois un *inspector* et un *surveyor*, c'est ce dernier qui est chargé des travaux.

Les conseils locaux sont investis de la surveillance de la vente des substances alimentaires et pharmaceutiques. Dans ce but, des lois spéciales de 1872 et 1875 ont institué des chimistes experts et prescrit aux municipalités de se faire assister d'un de ces agents. Plusieurs

districts se réunissent et s'entendent le plus souvent pour allouer une indemnité à un chimiste commun. La loi de 1875 donne une grande puissance d'action à ces experts. Au moment où ils ont été institués, un tolle général s'est élevé de la part des commerçants. Mais le choix éclairé de l'administration a eu pour effet d'arrêter la méfiance et ils en inspirent actuellement si peu que les délinquants en sont arrivés à ne plus se servir du recours aux chimistes de *Somerset-House*, que leur accorde la loi. Une société composée de tous les *publics analysts* de la Grande-Bretagne centralise leurs travaux, publie une revue mensuelle et, au moyen de tables précisant les limites à partir desquelles un aliment doit être considéré comme fraudé, elle fournit aux *analysts* une base de connaissances au moyen desquelles leurs conclusions sont toujours identiques.

Les *vaccinations officers* sont nommés et payés par l'administration des pauvres. Leur nombre est considérable. Le vaccin leur est distribué par une sorte d'Institut national de vaccine qui se trouve sous le contrôle direct du *Local government board* avec des stations réparties sur la surface du royaume.

Telle est, en résumé, l'administration sanitaire du Royaume-Uni. Elle se caractérise par la constitution d'une autorité centrale très solide, d'autorités locales variées, disposant d'agents nombreux, munis de pouvoirs étendus. Elle est appelée, sous l'action efficace du *Local government board*, à se centraliser et à s'unifier davantage encore.

On peut toutefois adresser actuellement à la législation sanitaire de l'Angleterre un reproche analogue à celui que mérite son administration. Elle manque d'unité. Cela tient

au respect, fort puissant, de l'autonomie locale, et à l'habitude législative anglaise d'abroger rarement les vieux textes. Cependant les efforts des hygiénistes anglais ont été couronnés de succès pendant les trente dernières années. La loi de 1875 est un véritable code sanitaire, qui résume d'une façon complète les prescriptions d'hygiène les plus importantes. Nous aurons l'occasion d'étudier de plus près, en étudiant les principales branches de l'hygiène publique, chacune des prescriptions les plus importantes édictées par la législation anglaise. Il est utile de signaler ici le degré général de perfection qu'elle a su atteindre.

Si l'on veut juger de l'impulsion donnée aux travaux d'assainissement par l'institution du *Local government board* et par les nouvelles lois sanitaires, il suffit de constater que les dépenses pour ces travaux qui étaient de 260 millions de francs, pour la période de 1850 à 1870, se sont élevées, de 1871 à 1882, à 1 598 millions de francs, soit 695 millions autorisés par le *Local government board*, et 903 millions autorisés par le Parlement.

Que l'on s'étonne, après cela, de la diminution de la mortalité en Angleterre ! La moyenne annuelle de la mortalité de 1841 à 1850 était de 22,37 ‰, chiffre peu élevé. De 1879 à 1883, elle est tombée à 19,85 ‰, soit une diminution annuelle de 2,59 ‰, qui se décompose ainsi : diminution sur les maladies épidémiques 1,47 ‰, soit, sur une population de 27 millions d'habitants environ, 40 000 existences préservées ; diminution sur les autres maladies de 1,12 ‰, soit environ 30 000 existences préservées. L'effet du mouvement sanitaire en Angleterre a donc été, sans tenir compte du gain énorme provenant des maladies évitées (il faut compter environ 12

malades pour 1 décès), de sauver chaque année de la mort 70 000 existences : en dix ans, 700 000 existences.

Si on arrivait en France, et, notre pays, somme toute, est plus sain que l'Angleterre, par l'organisation générale d'un service de santé publique et par des travaux d'assainissement, à faire baisser la mortalité dans la même proportion, nous sauverions chaque année 100 000 existences, 1 million en dix ans. Le problème de la dépopulation serait résolu sans qu'on ait eu pour cela besoin de bouleverser le Code civil, ni de violenter les mœurs publiques.

Et si l'on veut connaître la philosophie de ce mouvement hygiénique anglais, nous la demanderons à M. Goschen. Pour lui, trois causes ont coopéré aux changements qui, depuis cinquante ans, se sont produits dans la législation sanitaire anglaise. D'abord, un réveil de la conscience générale, qui se révolte contre les abus de la liberté individuelle ; ensuite, une protestation contre la répartition des richesses produite par la liberté inorganisée ; enfin, une distribution nouvelle du pouvoir politique entre les diverses classes de citoyens, qui tend à confier de plus en plus de puissance à l'État, seul capable de vaincre les résistances individuelles.

XV. — États-Unis¹.

L'administration aux États-Unis a pour base l'État, et dans l'État la Commune. Cette constitution n'est pas favorable à une centralisation de l'administration sanitaire,

1. MARTIN, *op. cit.*
Annuaire de législation étrangère.

soit de la part des autorités des États, soit entre les mains du gouvernement fédéral. Malgré cela, l'administration sait, aux États-Unis, prendre pour tout ce qui concerne la préservation de la santé publique, les mesures nécessaires, et personne, dans cette nation où la liberté individuelle est pourtant si grande, ne s'avise de s'opposer à leur exécution, quelque rigoureuses et promptes qu'elles soient. Il n'est pas de pays où l'administration agisse avec plus de sévérité (nous le verrons plus loin), et où cependant les actes donnent lieu à moins de résistances.

Depuis plusieurs années, à l'instigation surtout des sociétés médicales dont la réunion a formé la puissante Association sanitaire américaine, *Association of public health*, les services d'hygiène se sont développés en grand nombre.

L'administration sanitaire de l'Union date de la loi du 3 mars 1879, qui a pour objet de prévenir l'introduction des maladies contagieuses et infectieuses. Elle a institué à Washington un Conseil national de santé chargé de donner aux différents Ministères d'État, aux pouvoirs exécutifs des divers États des avis et des conseils sur toutes les questions qui lui sont soumises, ou de faire lui-même de sa seule initiative des propositions auprès des dites autorités locales, lorsqu'il le croit nécessaire dans l'intérêt de l'hygiène publique. Les Conseils de santé locaux et d'État sont placés sous sa surveillance.

Une loi du 2 juin 1879, préparée par ce Conseil, édicte les mesures à prendre contre l'invasion des maladies contagieuses.

L'État de New-York est un de ceux dont l'organisation sanitaire est la plus développée. Aux termes de la loi du 12 mai 1883, le Conseil municipal de chaque ville doit nommer un Conseil sanitaire composé de six per-

sonnes, prises en dehors du conseil municipal. Ce Conseil nomme un médecin officier de la santé publique de la ville. Ces Conseils doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour empêcher l'importation des maladies contagieuses, faire isoler les personnes et les objets infectés et purifier les lieux malsains. Ils peuvent faire tous les règlements nécessaires à l'hygiène publique et ils ont le pouvoir de délivrer des mandats d'arrêt contre les contrevenants. Ces règlements ont la même force que ceux de l'autorité judiciaire et ces Conseils prononcent eux-mêmes l'amende. Les Conseils sanitaires de plusieurs villages peuvent s'entendre pour nommer le même officier de santé.

Une autre loi du 13 juin 1883 autorise ces Conseils à nommer des inspecteurs du service de la salubrité.

L'État possède un Conseil central de santé. Cette institution se retrouve d'ailleurs dans la plupart des États, notamment dans l'Illinois (loi du 1^{er} juillet 1877), la Louisiane, la Colombie, la Californie, etc.

L'organisation sanitaire de l'État de Californie est réglée fort complètement par les lois du 1^{er} mars 1889 et du 31 mars 1891. La première de ces lois stipule que, faute par les autorités locales d'établir un bureau de santé, le bureau de l'État peut charger l'attorney du district d'agir contre elles devant les tribunaux pour les contraindre à le nommer ou le nommer lui-même aux frais de la commune.

La seconde loi règle l'organisation et le fonctionnement des districts sanitaires.

Cette analyse de l'administration sanitaire des États de New-York et de Californie nous fournit un aperçu général de cette administration dans les États de l'Union.

CHAPITRE IV

Étude des propositions de réforme de l'Administration générale de l'Hygiène publique en France.

Des critiques si fondées que nous avons adressées à notre organisation sanitaire, se dégagent déjà la nécessité de réformes fondamentales. L'étude des pays étrangers nous en fait apparaître l'urgence, comme elle nous montre en somme la facilité de la tâche.

C'est de ces projets de réforme que nous voulons maintenant parler.

Nous avons constaté le manque de cohésion des services sanitaires en France, et nous avons dit que la cause principale de ce vice de notre administration était l'absence de législation sanitaire. D'autre part, nous avons observé que les pays dont l'organisation sanitaire était la plus parfaite possédaient une sorte de code sanitaire qui servait de fondement à la fois à leur administration et à leur législation de l'hygiène publique.

Il nous apparaît donc que la première réforme à réaliser serait de faire voter par le Parlement une loi qui, respectant les principes sur lesquels repose notre administration sanitaire, coordonnerait les textes, préciserait

les attributions des autorités, assurerait le fonctionnement normal des institutions sanitaires, renforcerait le contrôle, et qui d'autre part déterminerait les obligations auxquelles l'État a légitimement le droit d'astreindre les individus dans l'intérêt de la santé publique, et réglerait les pouvoirs conférés à chaque autorité pour assurer le respect de ces obligations.

Nous avons la satisfaction de constater que l'initiative parlementaire a depuis longtemps compris la nécessité de la réforme, et que la Direction de l'hygiène publique s'est attachée à en assurer et à en hâter l'adoption.

Dès 1880, l'attention de la Chambre était appelée par le docteur Liouville, dans le rapport sur le budget du Ministère de l'Intérieur, sur la nécessité de sauvegarder les intérêts de la santé publique, et les rapporteurs successifs du budget de ce Ministère se plurent à insister sur l'urgence d'une réforme de notre régime sanitaire.

Le 22 juin 1886, une proposition de loi concernant l'organisation de l'administration de la santé publique était déposée sur le bureau de la Chambre. Elle était signée de M. Siegfried et d'un grand nombre de ses collègues. Prise en considération, elle fut renvoyée à l'étude d'une commission qui fut également saisie d'un projet de loi déposé au nom du gouvernement le 13 janvier 1887. La commission déposa le 1^{er} décembre 1887 le rapport fait en son nom par M. Chamberland. Ce rapport ne put être discuté au cours de la législature.

Le 19 novembre 1889, M. Lockroy déposait une proposition de loi relative à l'organisation des services de l'hygiène publique, et M. Siegfried reprenait, le 27 mars 1890, la proposition déposée par lui au cours de la législature précédente. La commission parlementaire

chargée de les examiner, ayant demandé au gouvernement de lui faire connaître son opinion, celui-ci, après avoir pris l'avis du Comité consultatif d'hygiène publique de France, déposa le 3 décembre 1891 un projet de loi très complet pour la protection de la santé publique.

La commission présenta le 13 juillet 1892, par l'organe de M. Langlet, son rapport sur ces divers projets. Elle modifiait, d'accord avec le gouvernement, plusieurs des dispositions de son projet et en élargissait la portée. La Chambre, après avoir introduit divers changements dans la rédaction de la commission, l'adoptait dans ses séances des 26 et 27 juin 1893 et le gouvernement le transmettait au Sénat le 11 juillet suivant. Le rapporteur, le docteur Cornil, déposa son rapport le 27 décembre 1893, et le texte de la commission sénatoriale, accepté par le gouvernement, fut discuté en première lecture dans les séances des 2, 4, 5, 9 et 12 février 1897.

Le projet de loi comprend 5 Titres. Le Titre I, relatif aux mesures sanitaires, traite des mesures sanitaires générales, des mesures relatives aux maladies épidémiques, aux immeubles, aux localités. — Le Titre II, de l'administration sanitaire, il organise une inspection, des conseils et commissions sanitaires. — Le Titre III est relatif aux dépenses. — Le titre IV, aux pénalités. Enfin le Titre V comprend des dispositions diverses.

Certaines dispositions du projet de loi se réfèrent au détail de certaines des branches de l'hygiène publique. Nous les négligerons pour le moment, ne nous occupant ici que d'analyser celles des dispositions qui se rapportent à l'administration générale de l'hygiène publique.

I. — ADMINISTRATION MUNICIPALE.

Le trait caractéristique du projet de loi, c'est qu'il conserve le principe sur lequel est établie notre administration sanitaire : à savoir que la base de cette administration repose sur la police sanitaire et que celle-ci appartient au maire. En revanche, il s'efforce de faire disparaître les défauts que nous avons signalés dans l'organisation sanitaire au premier degré.

Nous avons dit que les pouvoirs des maires étaient trop étroits : la partie du projet de loi qui traite des mesures sanitaires relatives aux immeubles, notamment, les élargit dans une bonne mesure.

Nous ajoutons que les arrêtés municipaux étaient insuffisamment sanctionnés. L'article 30 du projet de loi renforce cette sanction en visant non plus l'article 471, mais les articles 479 et 480 du Code pénal, qui édictent, le premier la peine d'une amende de 11 à 15 francs, le second la peine facultative d'un emprisonnement de cinq jours au maximum. En cas de récidive, la peine de cinq jours d'emprisonnement est obligatoire.

Nous constatons que rien n'assurait que les pouvoirs du maire seraient exercés avec clairvoyance. L'article 22 prescrit la création, dans les villes de 500 000 habitants et au-dessus, d'un Bureau d'hygiène. Pour l'organisation de ces bureaux, la plus grande latitude serait laissée aux municipalités. Nous ferons toutefois observer que, à raison même de cette faculté laissée aux municipalités pour l'organisation de ces bureaux, nous ne verrions que des avantages à ce que la création en soit édictée dans les villes d'une population inférieure à celle prévue par le

projet de loi. D'autre part, le projet de loi institue un service d'inspection dont nous parlerons plus loin, et l'article 24 fait une obligation au conseil général d'organiser le service sanitaire du département et notamment de subdiviser le département en circonscriptions pourvues chacune d'une commission sanitaire.

Nous terminions en regrettant que les moyens fissent défaut pour contraindre les maires à user de leurs pouvoirs en matière d'hygiène publique. Les articles 1 et 3 du projet de loi prescrivent au maire de prendre un arrêté réglementant tout ce qui touche à la santé publique. Chaque municipalité aura ainsi l'initiative de la confection d'un règlement sanitaire, ce qui permettrait de respecter les convenances propres à chaque localité, à chaque région, les besoins variant, en effet, suivant qu'il s'agit d'une commune urbaine, d'une grande ou d'une petite ville, manufacturière ou non, pourvue ou non d'un cours d'eau, ou d'une commune exclusivement rurale, peu peuplée, avec une population agglomérée dans des hameaux ou disséminée dans des fermes isolées.

Le règlement sanitaire communal ne ferait pas obstacle au droit conféré au préfet par l'article 99 de la loi du 5 avril 1884. Ce règlement serait approuvé par le préfet, après avis du Conseil départemental d'hygiène, et imposé par arrêté du préfet, le Conseil départemental d'hygiène entendu, en cas de mauvais vouloir de l'administration municipale. Les communes pourraient, d'ailleurs, se syndiquer, conformément à la loi du 22 mars 1890, et arrêter un règlement qui serait applicable à toutes les communes faisant partie du syndicat.

II. — ADMINISTRATION DÉPARTEMENTALE.

En ce qui concerne l'administration sanitaire dans le département, le projet de loi renforce les attributions du préfet, en lui permettant d'imposer aux communes un règlement sanitaire général, tout en lui conservant le droit qu'il tient de l'article 99 de la loi municipale d'édicter des règlements particuliers, sanctionnés désormais par les articles 479 et 480 du Code pénal.

Nous avons constaté le mauvais fonctionnement des Conseils sanitaires institués par l'arrêté de 1848, et nous avons indiqué plusieurs causes à ce déplorable état de choses : le caractère facultatif de leurs avis, l'absence d'initiative, la perte successive de leurs attributions, l'insuffisance des ressources mises à leur disposition. Nous avons regretté qu'un très petit nombre de départements seulement aient organisé un service d'hygiène, et, surtout, nous avons déploré l'absence d'une inspection sanitaire.

Le projet de loi fait droit à ces critiques.

S'il supprime, tels qu'ils ont été organisés par l'arrêté de 1848, les Comités d'hygiène d'arrondissement et de canton, il consolide en les réorganisant les Conseils d'hygiène départementaux. Ils doivent se composer de 10 membres au moins et de 15 au plus, nommés par le préfet et se réunissant sous sa présidence, et comprendre nécessairement 2 conseillers généraux, 3 médecins, 1 pharmacien, l'ingénieur en chef, 1 architecte et 1 vétérinaire.

Leur avis sera obligatoire pour toutes les matières énumérées à l'article 9 du décret du 18 décembre 1848, et d'une façon générale pour tout ce qui concerne la santé

publique. Leurs dépenses sont mises à la charge du département et les membres des conseils, non fonctionnaires, recevront des jetons de présence.

Qu'il nous soit permis d'exprimer le vœu que le conseil puisse être réuni d'office à la demande d'un certain nombre de ses membres, et qu'il puisse statuer sur les questions qu'il croirait devoir signaler, de sa propre initiative, à l'administration préfectorale.

L'article 24 édicte encore pour les conseils généraux l'obligation d'organiser un service de l'hygiène publique dans le département et de régler notamment la subdivision du département en circonscriptions sanitaires pourvues chacune d'une commission sanitaire.

Ces commissions sanitaires sont destinées à remplacer les conseils d'hygiène d'arrondissement et les comités cantonaux d'hygiène prévus par l'arrêté de 1848. Elles doivent se composer de 5 à 7 membres nommés par le préfet et comprendre nécessairement un médecin, un architecte et un vétérinaire. La présidence de ces commissions est conférée au sous-préfet. Les membres non fonctionnaires recevront des jetons de présence.

Comme les conseils d'hygiène départementaux, ces commissions devront être obligatoirement consultées sur toutes questions intéressant la santé publique dans les limites de leurs circonscriptions respectives.

On le voit, au lieu d'organiser pour toute la France et sur un plan uniforme toutes les commissions d'hygiène, comme on l'avait fait en 1848, il a semblé préférable de charger le conseil général de réglementer le service de l'hygiène publique dans le département. C'est la méthode qui a prévalu dans la loi de 1893 pour l'organisation de l'assistance médicale. Le conseil général s'inspirera des

besoins sanitaires du pays et aussi des intérêts départementaux dont il a la garde. Il est vraisemblable que les arrondissements resteront la base de la plupart des commissions sanitaires, mais il peut se faire que dans un arrondissement il y ait plusieurs centres très importants pour lesquels une commission ne suffirait pas. En tous cas, chaque commune devra être rattachée à une commission sanitaire.

En laissant ainsi plus de liberté aux initiatives locales, on accroîtra les chances de succès de la réforme et le jour ne tardera pas à paraître où sur tous les points du territoire les services s'uniformiseront à peu près d'eux-mêmes en tenant compte des expériences tentées de divers côtés. De même que le projet réserve à la municipalité le droit d'arrêter le règlement sanitaire communal, de même le Conseil général doit demeurer juge des meilleures dispositions à adopter dans la circonscription départementale.

Les délibérations du conseil général, à cet égard, seront prises conformément à l'article 48 de la loi du 10 août 1871, c'est-à-dire qu'elles seront exécutoires, si dans le délai de trois mois, à partir de la clôture de la session, un décret motivé n'en a pas suspendu l'exécution. En cas de suspension de la délibération ou à défaut de délibération du conseil général, il pourra être pourvu à la réglementation par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique. Par ces dispositions, le droit supérieur de contrôle du gouvernement est strictement garanti. Ajoutons que les dépenses du service départemental d'hygiène seraient considérées comme dépenses obligatoires pour le département et pourraient être par suite inscrites d'office au budget départemental conformément à l'article 61 de la loi du 10 août 1871.

Une des réformes les plus instamment réclamées est la création d'une inspection sanitaire : nous avons dit plus haut à quels besoins elle doit répondre. Les articles 22 et 23 du projet de loi ont pour objet de l'organiser.

Si utile que doive être ce service d'inspection, si féconde que doive être son institution, il faut reconnaître qu'elle se heurte à une sérieuse difficulté : il s'agit en effet de constituer ce service sans créer pour cela une catégorie de fonctionnaires nouveaux.

Pour arriver à cette fin deux systèmes sont en présence.

Le premier, celui de l'administration, que la Chambre a approuvé et auquel s'est ralliée la commission du Sénat, consiste à utiliser au mieux les agents des services déjà existants et dépendant du Ministère de l'Intérieur. Ces agents sont : l'inspecteur général de l'hygiène et l'inspecteur général adjoint, les six inspecteurs régionaux de l'hygiène. Dans chaque département il existe des médecins des épidémies, des médecins vaccinateurs et des inspecteurs des écoles, des médecins attachés au service de l'assistance médicale, des inspecteurs des enfants assistés.

C'est à ces derniers que dans ce système on confie l'inspection sanitaire. De même qu'au centre les services de l'assistance et de l'hygiène sont réunis sous l'autorité d'un seul directeur, de même les services de l'inspection des enfants assistés et de l'inspection sanitaire seraient fusionnés dans le département.

Ce système a été assez vivement critiqué au Sénat au cours de la première délibération¹. On a fait observer que tout d'abord il aboutissait à une augmentation de

1. Séance du 12 février 1897. Discours de MM. Volland et Treille.

dépenses s'élevant à 606 100 francs¹, et que par suite il était inexact de dire qu'on n'organisait pas une nouvelle catégorie de fonctionnaires. On ajoutait que les agents du service des enfants assistés ne pouvaient supporter la charge nouvelle de veiller à la santé publique, ce service étant déjà surchargé, et les inspecteurs des enfants assistés n'ayant pas la compétence nécessaire à cet égard. Enfin on s'élevait contre une organisation aussi peu décentralisatrice.

Le système auquel le Sénat semble s'être rallié en votant l'amendement de M. Volland est celui d'une inspection réglementée par le département et à la charge de celui-ci. Ce système présente tous les avantages de la décentralisation auxquels l'administration elle-même rendait justice, en préférant à une organisation uniforme des services d'hygiène, une organisation départementale. Le service d'inspection pourrait aisément fonctionner dans la plupart des départements sans qu'il en résulte aucune dépense nouvelle.

Ce système peut assurément se défendre. Il a l'inconvénient de relâcher les liens qui doivent unir les inspecteurs départementaux aux inspecteurs généraux et à la direction de l'hygiène. Mais il présente en revanche l'avantage de l'économie. Aussi pensons-nous que son adoption serait préférable à l'abandon de l'inspection sanitaire. Toutefois l'amendement voté par le Sénat rend cette inspection facultative. Nous considérons qu'elle est nécessaire dans tous les départements et qu'elle devrait être déclarée obligatoire.

L'article 23 du projet de loi donnait aux inspecteurs

1. V. rapport de M. le Dr Cornil, au Sénat, 27 décembre 1895, n° 74, p. 93.

ainsi qu'aux agents des services municipaux le droit de visiter les immeubles signalés comme insalubres ou comme étant le siège d'une maladie épidémique, de constater les contraventions et de dresser des procès-verbaux qui feraient foi jusqu'à preuve contraire. A cet effet, ils devaient prêter serment devant le président du tribunal civil.

Cet article a été rejeté par le Sénat comme conséquence de l'adoption du système de l'inspection départementale facultative. D'autre part, les critiques ni les sarcasmes n'avaient pas été ménagés à l'encontre des pouvoirs confiés à ces agents sanitaires et l'un des orateurs du Sénat concluait en disant que si cet article était voté on pourrait s'écrier : « Où il y a de l'hygiène, il n'y a plus de plaisir. »

Nous croyons que quelque soit le système d'inspection auquel on se ralliera, il serait bon de fixer les pouvoirs des inspecteurs, comme ceux aussi des agents sanitaires communaux; et alors même qu'on croirait devoir leur retirer le droit de verbaliser (nous ne voyons d'ailleurs pas pourquoi le pouvoir confié à un agent de police semblerait intolérable entre les mains d'un inspecteur sanitaire) il conviendrait de leur laisser celui de visiter les logements insalubres conformément à la loi de 1850 pour qu'ils puissent faire leur rapport à la commission dont ils relèvent et que celle-ci détermine les mesures hygiéniques nécessaires.

Le projet de loi présenté par la commission du Sénat nous semblait donc organiser l'administration sanitaire d'une façon plus complète et meilleure que ne le fait le système auquel le Sénat s'est rallié. Mais celui-ci pourrait être avec quelques modifications adopté comme un pis-

aller. En tous cas il serait profondément regrettable que pour une divergence d'opinions sur la question de l'inspection sanitaire, le vote du projet de loi fût compromis.

III. — ADMINISTRATION CENTRALE.

Le projet de loi sur la protection de la santé publique précise encore et renforce l'action du pouvoir central.

L'article 8 arme l'autorité des pouvoirs les plus étendus dans les cas exceptionnels d'épidémie menaçante, soit qu'elle vienne de l'extérieur, qu'elle soit importée des pays voisins, soit qu'elle se développe à l'intérieur dans des conditions de violence telles que les pouvoirs locaux soient impuissants à l'arrêter.

Cet article complète ainsi la loi de 1822, qui, nous l'avons dit, n'est pas applicable aux maladies transmissibles autochtones.

Le projet de loi atténue également les sanctions si rigoureuses de la loi de 1822. Les contraventions aux prescriptions des règlements sanitaires prévues à l'article 8 seraient punies des peines portées à l'article 479 du Code pénal.

Un projet de loi déposé par le gouvernement le 28 janvier 1897 et adopté par la Chambre le 20 février suivant, adoucit les sanctions établies par la loi de 1822 en déclarant applicable dans tous les cas l'article 463 du Code pénal relatif aux circonstances atténuantes.

L'adoption de ce projet de loi constituerait un premier pas dans le sens de la révision des sanctions établies par la loi de 1822 et permettrait d'attendre sur ce point le vote de la loi sur la santé publique.

L'article 20 du projet de loi sur la santé publique s'efforce de faire disparaître les défauts de la loi de 1807.

Il organise tout d'abord une procédure de mise en demeure et accorde des garanties à la commune. Lorsque l'état sanitaire d'une commune nécessite des travaux d'assainissement, le préfet, sur le rapport de l'inspecteur sanitaire, préalablement communiqué au conseil municipal, invite le conseil départemental d'hygiène à délibérer sur l'utilité et la nature des travaux jugés nécessaires. Le maire est mis en demeure de présenter ses observations devant le conseil départemental d'hygiène.

Puis une procédure d'appel est organisée, tant dans l'intérêt de la santé publique que dans celui de la commune. En effet, en cas d'avis contraire à l'exécution des travaux, ou de réclamation de la part de la commune, le préfet doit transmettre la délibération du conseil au Ministre de l'Intérieur qui, s'il le juge à propos, soumet la question au Comité consultatif d'Hygiène publique de France. Sur son avis conforme, le préfet met la commune en demeure de procéder aux travaux.

Dans l'exigence d'un avis conforme des conseils d'hygiène, la commune trouve toutes les garanties au point de vue technique. L'avis du Ministre de l'Intérieur, qui n'est point tenu de transmettre le dossier au Comité consultatif d'Hygiène publique de France, constitue pour elle une garantie au point de vue financier.

Cette garantie se trouve encore renforcée au cas où la commune, après la mise en demeure du préfet, refuserait d'exécuter les travaux. Un décret, rendu en Conseil d'État, peut seul les ordonner.

L'article 20 essaie de corriger la loi de 1807 en ce qui concerne la répartition de la dépense, en prévoyant une participation du département. Mais à notre avis, cette disposition est insuffisante : en effet, le Conseil général

statue à cet égard dans les conditions prévues par l'article 46 de la loi du 10 août 1871, c'est-à-dire réglementairement, et s'il refuse toute subvention, la commune n'a d'autre moyen de le contraindre à partager la dépense qu'en refusant d'exécuter les travaux. Dans ce cas, le décret qui les ordonnera pourra mettre une partie de la dépense à la charge du département. Il nous semble que l'article 20 ne s'est pas suffisamment inspiré à cet égard des principes de la solidarité sanitaire qui est la base du pouvoir de contrainte conféré à l'autorité centrale. Peut-être aussi ne serait-il pas injuste de faire participer l'État lui-même à la dépense ?

Ajoutons, en ce qui concerne l'administration centrale, que l'article 27, sans rien changer à la compétence du Comité consultatif d'hygiène publique de France, telle qu'elle est fixée par le décret de 1884, détermine ses attributions dans les termes les plus généraux et spécifie qu'il doit être nécessairement consulté sur les travaux publics d'assainissement ou d'amenée d'eau d'alimentation, et sur le classement des établissements insalubres.

M. Siegfried, dans son rapport sur le projet de loi relatif à la protection de la santé publique, proposait d'élargir les cadres du Comité consultatif d'hygiène publique, d'appeler dans son sein des représentants des grands corps d'État, d'en faire une sorte de Conseil supérieur de la Santé publique. Cette idée a été développée au Sénat au cours de la récente discussion du projet de loi sur la santé publique et il semble qu'un accueil favorable lui ait été fait. Il nous paraîtrait en tous cas utile de fixer par la loi la composition, le mode de nomination et de fonctionnement du Comité consultatif, et peut-être pourrait-on s'inspirer en même temps dans la réorgani-

sation du Comité de l'idée émise tout d'abord par M. Siegfried : l'autorité du Comité ne pourrait qu'en être accrue.

Telles sont dans leurs grandes lignes les modifications que le projet de loi en discussion devant le Sénat doit apporter à notre organisation sanitaire. Ce projet s'inspire des progrès réalisés par la plupart des pays étrangers et répond aux critiques si justifiées que nous avons adressées à notre administration de l'hygiène publique. Qu'il nous soit permis d'espérer que le vote de ces dispositions nouvelles ne subira pas de trop longs retards et que la loi sanitaire française ne restera pas plus longtemps à l'état de projet.

DEUXIÈME SECTION

ORGANISATION ADMINISTRATIVE PROPRE A CHACUNE DES PRINCIPALES BRANCHES DE L'HYGIÈNE PUBLIQUE

Après avoir étudié le rôle de l'État en matière sanitaire, décrit l'organisation de l'hygiène publique et exposé les pouvoirs conférés aux agents de l'État par la législation sanitaire, il importe d'entrer plus avant dans notre sujet en précisant, dans les principales branches de l'hygiène publique, le rôle de l'initiative privée et le rôle de l'État.

Il nous faut donc tout d'abord procéder à une division de l'hygiène en plusieurs branches. Ce classement sera purement artificiel, l'homme se mouvant dans plusieurs de ces branches à la fois. Mais il présentera ce double avantage de permettre plus de clarté dans l'exposé des diverses parties de la législation sanitaire et de mieux mettre en relief les conflits qui peuvent s'élever entre les obligations sanitaires de l'État selon qu'on les envisage à des points de vue différents

Pour procéder à ce travail de classement, il importe de se rappeler quel est le but et la portée de l'hygiène publique.

L'hygiène publique examine d'abord les circonstances qui précèdent et préparent la naissance de l'homme. Elle indique les causes qui entravent la multiplication et leurs effets. Elle examine en conséquence l'instinct de la propagation dans ses divers rapports avec l'état social. L'individu étant parvenu au premier moment de la vie, l'hygiène publique règle l'intérêt que l'État doit prendre à sa conservation et à son perfectionnement physique.

L'hygiène publique s'occupe ensuite des causes qui influent sur la population existante. Elle examine donc les modifications que la vie sociale apporte aux agents physiques. Sa sollicitude ne se borne pas aux dangers auxquels l'homme est directement exposé : elle découvre encore, prévient ou affaiblit ceux auxquels les animaux et les végétaux utiles à notre espèce sont exposés.

Elle établit et combine les moyens de procurer à la société des personnes d'une instruction suffisante pour enseigner ou exercer avec fruit toutes les branches de l'art de conserver et de rétablir la santé, comme aussi d'empêcher tout exercice illégal de cet art.

L'hygiène publique suit l'homme depuis sa naissance jusqu'à son trépas, et celui-ci une fois mort, elle empêche encore que sa dépouille mortelle ne nuise aux vivants.

Tel est le domaine, très étendu on le voit, de l'hygiène publique. Il comprend tout ce qui peut préserver la santé publique, l'améliorer, et ce serait toujours traiter de l'hygiène publique, que d'étudier l'hygiène de l'enfance, l'hygiène des villes et des campagnes, l'hygiène de l'habitation, l'hygiène industrielle et professionnelle, l'hygiène alimentaire ; d'examiner l'organisation de la médecine, l'hygiène des maladies épidémiques et contagieuses de

l'homme et des animaux, l'assistance médicale, à domicile ou dans les hôpitaux.

En le faisant, nous ne sortirions certes pas de notre sujet, mais il importe de nous restreindre et c'est pourquoi nous nous bornerons à l'étude de celles de ces branches de l'hygiène publique qui ont pour objet la conservation de la santé publique, laissant de côté celles qui se rapportent au traitement des maladies, quoiqu'elles concourent indirectement à la conservation de la santé. C'est pourquoi, laissant de côté ce qui a trait à l'organisation de la médecine et à l'assistance médicale, nous étudierons seulement les diverses branches de l'hygiène entendue au sens étroit du mot, en premier lieu l'hygiène de l'enfance; puis celle des branches de l'hygiène qui ont pour objet de prémunir l'homme contre les diverses causes d'insalubrité au milieu desquelles il se meut : hygiène alimentaire, hygiène industrielle, hygiène des villes et des campagnes, hygiène de l'habitation.

Pour chacune de ces branches nous exposerons la situation actuelle, en faisant la part de l'action individuelle et de l'action de l'État. Nous examinerons les critiques adressées à cette organisation et les réformes proposées, en signalant dans les législations étrangères tout ce qui nous paraîtra digne d'intérêt.

Mais à propos de l'action individuelle nous placerons ici une remarque d'ordre général. C'est que tout ce que nous dirons d'elle et de ses manifestations sera forcément très incomplet. Le plus souvent elle se dissimule, et ses efforts échappent à l'observation même la plus bienveillante. Si de nos jours on la décrie tant, si on va jusqu'à nier parfois son existence ou tout au moins son efficacité, c'est sans doute qu'on la connaît très imparfaitement.

Certains auteurs ont tenté de réhabiliter l'initiative individuelle en signalant ses heureux résultats dans telle ou telle partie de ses manifestations. Les renseignements fort sommaires qu'ils nous donnent, ainsi que ceux que nous puiserons partout où nous les rencontrerons, ne nous fourniront qu'une idée fort incomplète de son rôle dans notre société et particulièrement en notre matière. Peut-être nous sera-t-il permis de souhaiter qu'en présence du dénigrement systématique dont elle est l'objet, elle se départisse quelque peu de sa modestie coutumière. Il y va des intérêts mêmes dont elle constitue la meilleure sauvegarde.

CHAPITRE I

Hygiène de l'Enfance.

La diminution de la natalité dans notre pays cause de vives alarmes à tous ceux qui réfléchissent au rapport qui existe entre la population et la puissance politique. La divergence des vues apparaît dans l'examen des remèdes proposés. Ces remèdes sont aussi nombreux que variés. Mais il est possible de les ranger en deux groupes : ceux qui reposent sur l'action individuelle et ceux qui tendent à mettre en jeu l'intervention de l'État.

Ces derniers nous apparaissent aussi vexatoires qu'inefficaces. Des lois positives encourageant au mariage et à l'accroissement de la population, si elles ne sont pas secondées par l'influence des idées religieuses ou morales, on peut dire, comme des lois somptuaires : *Quid leges sine moribus ?* Ce sont les expédients des temps de décadence, à moins que ce ne soit l'essai d'un législateur oublieux de l'insuccès des fameuses lois de *Pappia Poppea*. Punir les unions stériles, faire du mariage une obligation civile, permettre le divorce pour cause de stérilité, frapper les célibataires d'un impôt spécial, autant de prétendues réformes, régressions pour la plupart contraires aux principes de liberté et de justice, qui sont

la base de notre société moderne, et, qui mieux est, inutiles et infécondes. De tous ces programmes pompeux auxquels l'état lamentable de notre natalité a donné naissance, une seule idée mérite d'être retenue : c'est celle d'un dégrèvement fiscal proportionné aux charges de famille. Encore n'espérons-nous de ces exemptions aucune augmentation de notre natalité. Nous pensons seulement qu'elles reposent sur un principe d'équité indiscutable, surtout dans un pays comme le nôtre, où les impôts indirects s'élèvent à des chiffres si considérables.

La seule chose que l'on puisse demander à l'État, c'est de faciliter le mariage en simplifiant les formalités et en diminuant les frais que sa célébration entraîne. Mais nous pensons que l'État contribue beaucoup plus efficacement à relever le chiffre de la population en prenant des mesures propres à diminuer la mortalité.

La mortalité de la première année serait en moyenne de 10 p. $\%$ du nombre des naissances d'après M. Th. Roussel¹. Par suite d'abus coupables ou de mauvaises pratiques, par suite aussi d'une hygiène vicieuse, la mortalité des enfants du premier âge s'élève en quelques pays à des chiffres effrayants : 31 $\%$ en Bavière et en Wurtemberg, 26 $\%$ en Russie, 25 $\%$ en Autriche, 22 $\%$ en Prusse. En France, elle dépasse 16 $\%$, et sur quelques points de notre territoire, notamment dans le Sud-Est, atteint, 50, 60, 80, 90 $\%$. C'est surtout la mortalité infantile de 1 à 5 ans qui est chez nous trop élevée : sur 1 000 habitants, 18, 1 décès; l'Italie seule a un taux plus fort, 19, 6. En Angleterre elle est seulement de 14, 5 et

1. Rapport Cornil sur le projet de loi sur la santé publique, Sénat, Doc. Parl. 1893, n° 74.

en Suisse de 14, 1. Si la mortalité des enfants de 1 à 5 ans n'était pas plus élevée en France qu'en Suisse et en Angleterre, nous économiserions annuellement 130 à 150 000 existences !

Nous sommes ici dans l'une des matières où l'action individuelle s'exerce le plus activement mais aussi le plus discrètement. L'action isolée est même préférée le plus souvent; et qui pourrait dire le chiffre des enfants enlevés à la mort par sa vigilance, par sa sympathie et par ses bons soins ! Qui pourrait compter aussi les existences sauvées grâce à toutes les œuvres générales de bienfaisance nées de l'initiative individuelle ! La protection de l'enfance est l'accessoire de l'assistance des parents; elle se confond même avec elle, car l'hygiène alimentaire et professionnelle de la mère n'est-elle pas la condition première de la santé de l'enfant.

Les causes les plus sérieuses de la mortalité infantile résident dans le surmenage de la jeune femme avant et après ses couches, dans les conditions souvent défectueuses de l'accouchement, dans un mauvais régime alimentaire et le manque de soins auxquels sont exposés les nourissons, dans le délaissement et l'abandon effectif ou moral de l'enfance, enfin dans son exploitation.

On peut dire que toutes ces causes de mortalité sont combattues par l'initiative individuelle. D'autre part l'État seconde et développe l'action individuelle. Cette intervention a un caractère nettement démocratique, la mortalité étant entre les riches et les pauvres dans la proportion de 3 à 8.

De nombreuses sociétés confessionnelles ou laïques ont pour objet l'assistance des femmes en couches : citons l'association des mères de famille, la société des femmes

en couches de Mulhouse, la Mutualité maternelle, etc., qui assurent à l'accouchée, avant et après ses couches, une indemnité grâce à laquelle elle peut quitter et reprendre son travail en temps utile pour sa santé et pour celle de l'enfant. L'exemple a été donné par de grands industriels; Jean Dollfus, de Mulhouse, fit afficher dans ses ateliers qu'il donnerait à toute ouvrière qui accoucherait, ses gages pendant quatre semaines. Son exemple a été suivi. A Mazamet, des ateliers spéciaux ont été créés où les jeunes mères, employées à des travaux peu fatigants, conservent avec elles leurs nouveau-nés et peuvent les entourer de leur sollicitude maternelle.

Jusqu'ici, l'État n'est pas encore intervenu en France pour protéger spécialement les femmes accouchées. Ce n'est pas faute d'y avoir été sollicité. Une proposition en ce sens, déposée à la Chambre des députés par MM. Dron et Brousse, fut d'abord rejetée. Elle fut écartée également par le Sénat, malgré une éloquente défense de Jules Simon (3 juillet 1891). Depuis lors, une proposition de loi spéciale a été votée par la Chambre le 3 novembre 1892. Elle contient à la fois le principe de l'interdiction du travail, pendant quatre semaines, aux femmes accouchées, et le droit à une indemnité de 1 franc par jour à la charge de l'État, des départements et des communes.

Les défenseurs du projet faisaient observer qu'une nation est intéressée au plus haut degré à maintenir en bonne santé la femme qui vient de mettre un enfant au monde et qui pourra concourir de nouveau à l'accroissement de la population; elle est au moins intéressée à favoriser la validité de l'enfant qui vient de naître en vue

d'une bonne production et de la défense du territoire¹.

Ils rappelaient que la réglementation avait été pratiquée en cette matière à une époque fort reculée. Le chapitre XII du *Lévitique* ordonnait que la femme accouchée d'un enfant mâle garderait la maison pendant 40 jours. Ils faisaient observer qu'un grand nombre de pays étrangers, notamment l'Allemagne, l'Autriche, la Suisse, étaient déjà entrés dans cette voie. Ils invoquaient l'autorité des décisions de la conférence de Berlin qui avait adopté un vœu en ce sens.

Les arguments tirés de la liberté individuelle au nom desquels la proposition fut combattue nous paraissent peu sérieux. Dans l'état actuel de notre natalité, la réforme proposée constitue une mesure de défense sociale, et par suite la liberté individuelle, quelque respectable qu'elle puisse être, doit plier devant cet intérêt public.

Un argument plus sérieux présenté par les adversaires de la loi était celui-ci : A quoi bon légiférer de nouveau ? Aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite, les femmes en couches sont assimilées aux malades. Cet argument doit être cependant écarté. La loi de 1893 est une loi d'assistance, et par suite elle n'est applicable qu'aux indigents inscrits sur la liste d'assistance. C'est en outre une loi d'assistance médicale, par conséquent elle n'assimile les femmes en couches aux malades que pendant le temps où l'accouchement peut être considéré comme une maladie. Actuellement l'accouchée indigente n'est plus assurée du bénéfice de la loi de 1893 dès qu'elle peut matériellement reprendre le travail et ce moment arrive trop tôt dans son intérêt

1. La mortalité infantile en Suisse a diminué de 5 % depuis l'interdiction du travail aux accouchées.

comme dans celui de l'enfant. La loi de 1893 ne résout donc pas toute la question du travail des accouchées.

L'argumentation des adversaires de la loi devenait plus sérieuse lorsqu'ils montraient la difficulté de la mise en pratique du principe de l'interdiction du travail aux accouchées.

Dans quelle mesure l'interdiction doit-elle être édictée ? les uns proposent de la restreindre aux femmes employées dans l'industrie, prétendant que le travail agricole est moins pénible et moins malsain. Mais d'autres font observer que le travail agricole est tout aussi pénible que le travail industriel et que la femme employée aux travaux des champs est, comme l'ouvrière, dans l'impossibilité de fournir à son nourrisson les soins constants dont il doit être entouré.

Le principe de l'interdiction doit-il entraîner le droit à une indemnité en faveur de l'accouchée ? Oui, dit-on, le travail est un droit : l'interdire c'est procéder à une véritable expropriation pour cause d'utilité publique. Or, l'expropriation est subordonnée au paiement d'une juste et préalable indemnité. — M. Albert de Mun, invoquant l'exemple de l'Allemagne, de l'Autriche et de la Suisse, s'est élevé avec raison contre ce raisonnement. L'État intervient ici, comme lorsqu'il interdit aux femmes le travail de nuit, pour protéger la femme contre ses propres entraînements, et pour sauvegarder la santé publique. On ne peut prétendre que chacune de ces interventions bienfaisantes fasse naître à sa charge une obligation pécuniaire. Il faudrait d'ailleurs établir qu'il y a restriction du droit au travail. Tout droit est limité par les droits

1. On a calculé que la charge de cette indemnité s'élèverait à 20 millions.

égaux d'autrui. Ici, il y a le droit de l'enfant à la vie, le droit de la société, c'est-à-dire de tous les Individus, à la conservation et au développement de la race. L'État n'intervient donc que pour assurer le respect de ces droits. S'il en résulte pour les intéressés une diminution de ressources, c'est à leur prévoyance, c'est à l'initiative privée, aux patrons, aux associations mutuelles qu'il appartient d'y pourvoir.

Si toutefois le principe de l'indemnité triomphait, à la charge de qui celle-ci devrait-elle être mise? Faudrait-il la faire peser uniquement sur l'État, ou la répartir entre l'État, les départements et les communes? faudrait-il, adoptant un autre système, en rendre le patron débiteur? ne pourrait-on pas enfin constituer à cet effet une caisse qui serait alimentée par les versements respectifs des patrons et de l'État? Chaque système réunit des partisans convaincus.

Telles sont les principales difficultés que soulève cette loi. Espérons que le législateur, évitant la surenchère, se bornera à poser le principe d'une interdiction temporaire du travail sagement limitée.

En ce qui concerne l'accouchement, l'action individuelle s'exerce soit en procurant les soins nécessaires à domicile, soit en construisant des établissements hospitaliers où les femmes encouches reçoivent les soins que comporte leur état.

Quant à l'État, il intervient, lui aussi, et son action se manifeste par la création d'hôpitaux, de maternités, et par l'institution de l'assistance médicale gratuite.

C'est peut-être dans l'alimentation des nourrissons et des jeunes enfants et dans les soins à leur donner que l'action individuelle et celle de l'État peuvent être particulièrement fécondes.

Aussi existe-t-il dans toutes les grandes villes des sociétés ayant pour objet d'encourager l'allaitement maternel par tous les moyens qui sont en leur pouvoir, et de préserver les enfants confiés aux nourrices des dangers qui menacent leur vie.

Citons la Société protectrice de l'Enfance, la Société nationale des amis de l'enfance, la Pouponnière. Certaines de ces sociétés s'occupent également de distribuer des bœufs de viande et de lait aux mères pauvres. D'autres sociétés ont pour but de procurer à l'enfance des soins en cas de maladie ou de fortifier leur santé. Citons la Société de patronage des enfants convalescents; l'Œuvre des jeunes convalescents; l'Œuvre des 3 semaines qui envoie les enfants de Paris à la campagne, etc....

L'État encourage les sociétés de charité maternelle qui soulagent les femmes accouchées à domicile. De nombreux textes prévoient que ces sociétés peuvent être reconnues d'utilité publique dans des conditions spéciales (décret du 5 mai 1810, du 25 juillet 1811, ordonnance du 21 octobre 1814, décret du 2 février 1853, décision du pouvoir exécutif du 29 mars 1871).

L'État intervient encore en procurant des secours aux mères indigentes, assurant ainsi une meilleure alimentation aux nouveau-nés. On lui a demandé d'aller plus loin et de décréter l'allaitement maternel obligatoire.

Le 28 juin 1894, la Convention, imbuë des idées de Rousseau, rendit un décret prescrivant formellement l'allaitement maternel, sauf le cas d'impossibilité ou de danger pour la mère et pour l'enfant. La mesure ne tarda pas à être rapportée. De nos jours, on a demandé de nouveau à l'État de rendre l'allaitement maternel obligatoire. Ce serait faire intervenir abusivement l'État

dans une querelle scientifique et philosophique, ce serait édicter une mesure tracassière au premier chef.

Une question qui, depuis longtemps, a attiré l'attention de l'État et qui en est digne, c'est celle de l'industrie nourricière ¹.

Dès 1350, nous trouvons une ordonnance du roi Jean la réglementant. Cette ordonnance fut renouvelée et complétée à plusieurs reprises. Jusqu'en 1615, le louage des nourrices demeura libre, quoique surveillé et réglementé. En 1615 il devint à Paris l'objet d'un privilège restreint à 4 personnes et constitué en titre d'office. Plus tard, vers 1769, il prend la forme administrative : c'est l'origine du bureau des nourrices qui dépend de l'Assistance publique. En 1828 et en 1842 des ordonnances réglementent à nouveau l'industrie nourricière. Depuis longtemps ces ordonnances étaient tombées en désuétude lorsqu'intervint la fameuse loi du 23 décembre 1874, dite loi Roussel, dont voici les principales dispositions, empruntées pour la plupart à la loi anglaise du 25 juillet 1872.

Tout enfant âgé de moins de 2 ans, qui est placé moyennant salaire en nourrice ou en garde hors du domicile de ses parents, devient par ce fait l'objet d'une surveillance de l'autorité publique, ayant pour but de protéger sa vie et sa santé. Cette surveillance est confiée aux préfets assistés d'un comité. Dans les départements où le nourrissement mercenaire est très développé, il peut être institué, en outre, des commissions locales, de chacune desquelles font partie deux mères de famille. Un comité supérieur institué près le Ministère de l'Intérieur réunit les documents transmis par les comités départementaux,

1. Dr MONOD, *De la mortalité des enfants pendant la première année de leur existence.*

et adresse un rapport annuel au Ministre. Une inspection médicale des enfants en nourrice peut être constituée dans les départements où son utilité est constatée par le Ministre.

Sont soumises à la surveillance instituée par la loi, les personnes ayant un nourrisson, ou un ou plusieurs enfants en sevrage ou en garde placés moyennant salaire ; ainsi que les bureaux de placement, et tous les intermédiaires qui s'emploient au placement des enfants. Les premières personnes doivent se munir de certificats constatant leur aptitude à nourrir ou à recevoir des enfants en sevrage ou en garde. En outre les personnes désirant se placer comme nourrices sur lieu doivent établir que le sort de leur enfant est assuré dans des conditions satisfaisantes. Les tenanciers de bureaux de placement, ainsi que les intermédiaires, doivent être munis d'une autorisation préfectorale.

Tout un système de déclarations et de pénalités assure l'application de la loi. Enfin les dépenses qu'elle entraîne sont partagées entre l'État et les départements.

L'industrie nourricière est assurément l'une de celles pour lesquelles le laissez-faire absolu ne soutient pas l'examen. En présence des fraudes et des abus qu'elle a commis, l'intervention de l'État apparaît ici comme légitime et nécessaire. L'État n'aurait assurément pas qualité pour empêcher un père de famille de confier son enfant à une nourrice de son choix, nous n'admettons pas davantage que l'État puisse supprimer la liberté du commerce des nourrices pour se charger lui-même à titre exclusif de leur placement ; mais il a bien le droit de surveiller une industrie qui peut être si préjudiciable à la santé publique : l'administration doit veiller à la

capacité des nourrices et à la salubrité de leur habitation. Nous irions jusqu'à admettre la création de bureaux de nourrices municipaux.

La loi de 1874 doit donc être défendue, et si quelques critiques méritées peuvent lui être adressées, ces critiques tendent plutôt à élargir qu'à restreindre l'action de l'État. Son exécution ne remonte qu'au mois de février 1877. Partout où elle a été sérieusement appliquée, elle a donné des résultats splendides et diminué dans une proportion inespérée la mortalité des enfants du premier âge.

Mais elle est loin d'avoir reçu son exécution dans tous les départements¹. Plusieurs se refusent encore à voter les crédits nécessaires, et il ne paraît pas qu'ailleurs il soit fait partout un judicieux emploi des crédits votés. Les dépenses mises à la charge des départements devraient au moins avoir le caractère de dépenses obligatoires. En outre, la protection établie par la loi devrait être étendue à tous les enfants placés en nourrice, quel que soit le rapport de parenté entre l'enfant et la personne à laquelle il est confié : il ne faut pas que l'élevage mercenaire puisse se soustraire sous le couvert de la parenté à la surveillance de l'État. Celle-ci ne doit s'arrêter qu'au seuil du foyer maternel. Il faudrait, en outre, que l'inspection médicale soit partout plus largement et plus solidement organisée et que la loi soit étendue aux enfants de 2 à 5 ans.

Dans un autre ordre d'idées, la loi de 1874 comporte deux grosses lacunes. L'une, c'est l'absence de toute garantie pour les nourrices dites « sur lieu » contre les contaminations pouvant dériver de leurs nourrissons. On

1. *Bulletin de l'Académie de médecine*, tome XXIV (1890), p. 600 et s., p. 421 et s.

protège bien le nourrisson contre la nourrice, mais on ne protège pas la nourrice contre le nourrisson. La nourrice est à la merci des familles. Il serait juste qu'en échange des restrictions et obligations imposées à l'industrie nourricière on lui assurât quelques garanties.

L'autre lacune c'est l'absence de précautions à l'égard des nourrices « de retour » en état d'incubation de syphilis. Elle provient aussi de l'ignorance de l'état de santé du nourrisson qui vient de quitter la nourrice.

Ajoutons en terminant sur ce point que l'État s'est efforcé d'assurer à l'enfance une bonne hygiène scolaire, c'est ainsi que désormais aucune maison d'école ne peut être construite sans que le Conseil d'hygiène ait été appelé à émettre son avis sur les plans et devis et le choix de l'emplacement (circulaire du 29 août 1892) et l'on peut dire à cet égard que l'hygiène scolaire a suivi une marche parallèle au développement de l'instruction elle-même¹.

L'initiative privée a depuis longtemps essayé de remédier au délaissement de l'enfance par l'institution des crèches². C'est surtout dans les villes que ce danger est à craindre ; or, en 1891, des crèches existaient déjà dans 118 villes de France. La Société des crèches possède à elle seule plus de 250 crèches. Au début les crèches méritaient le reproche qu'on leur a adressé de propager les maladies de l'enfance, et d'augmenter la mortalité infantile. Mais il n'en est plus ainsi. La moyenne de la mortalité infantile qui est de 50 ‰ dans la population

1. MARTIN et NAPIAS, *L'étude et les progrès de l'hygiène en France*.

MONOD, *De l'Administration de l'hygiène publique*, p. 24.

2. *Bulletin de l'Académie de médecine*, 1890-1891.

CACHEUX, *L'économiste pratique*.

ouvrière est réduite à 10 % chez les enfants qui fréquentent les crèches.

Des crèches il faut rapprocher les salles d'asile. La première fut fondée en 1773 au Ban-de-la-Roche (Vosges), par le pasteur Oberlin. Elles se multiplièrent vers 1825. Aussi une école normale de directrices fut-elle fondée par M. Salvandy et confiée à M^{me} Pape-Carpentier. La salle d'asile resta pendant longtemps une institution charitable due à l'initiative privée. Elle est devenue aujourd'hui, sous le nom d'école maternelle, un établissement dépendant de l'État, où l'on reçoit les enfants à partir de l'âge de 2 ans jusqu'à 6 ou 7 ans.

De même l'État, imitant l'exemple donné par l'initiative privée, a fondé lui aussi des crèches : il existe des crèches municipales dans un assez grand nombre de villes.

En Belgique, la loi sur l'enseignement décide qu'une partie des subsides votés annuellement par l'État pour l'instruction primaire aura pour destination spéciale d'encourager l'établissement des crèches par les communes. Signalons aussi une loi hongroise¹ de 1891 sur l'organisation des crèches. Dans les localités où il existe soit une crèche, soit un asile, les parents sont tenus d'y envoyer leurs enfants, à moins qu'ils établissent que l'enfant est suffisamment bien gardé et surveillé à leur domicile ou ailleurs. Les communes importantes sont tenues d'avoir une crèche. D'ailleurs tout ce qui est relatif à l'organisation des crèches est réglé par l'État ; il existe une inspection des crèches et des asiles ; le médecin de la commune ou du cercle est tenu de visiter l'établissement au moins tous les 15 jours. La loi prévoit aussi la création

1. *Annuaire de législation étrangère de 1892.*

d'écoles préparatoires dans lesquelles les futurs gardiens ou gardiennes de crèches reçoivent une éducation théorique et pratique. L'État peut subventionner les crèches et les écoles préparatoires communales et libres.

Les enfants nés hors mariage, et ceux qui appartiennent à la partie la plus pauvre de la population, doivent être l'objet de mesures protectrices spéciales, car leur existence est la plus menacée. Il faut que la sollicitude de la charité privée et celle du législateur soient en éveil pour protéger la vie de ces enfants. En fait, ce sont les filles-mères qui commettent la presque totalité des avortements et des infanticides. En outre il y a, proportion gardée, deux fois plus de morts-nés parmi les naissances illégitimes que parmi les autres. Enfin les trois quarts des enfants naturels meurent avant l'âge de l'appel au service militaire. La moyenne des naissances naturelles étant en France de plus de 8 % (30 % dans les grandes agglomérations comme Paris) il y a un intérêt pratique considérable à s'occuper de la mortalité et de l'abandon de cette partie de la population.

Donner une nomenclature des œuvres nées de l'initiative privée qui s'occupent de secourir les mères indigentes et les filles-mères, ainsi que de venir en aide à leurs enfants, serait aussi fastidieux qu'inutile. Tout le monde, d'ailleurs, sait quelles sont à cet égard les inépuisables ressources de la charité privée.

Nous parlerons davantage de l'intervention de l'État en cette matière, car elle soulève des problèmes intéressants que nous signalerons sans les examiner à fond, car ils ne touchent à l'hygiène publique que par certains côtés seulement.

Disons d'abord en quoi consiste actuellement l'intervention de l'État.

En dehors des secours de toute nature que l'État distribue par l'intermédiaire des bureaux de bienfaisance, alimentés tant par les deniers publics que par les libéralités privées, l'État essaie de remédier aux maux que nous venons de signaler par deux institutions : le service des enfants assistés, les secours aux filles-mères.

Le service des enfants assistés¹ a été organisé par le décret du 19 janvier 1811 et par la loi du 5 mai 1869. C'est un service départemental en ce sens que la part de dépenses mise à la charge du département, à la différence de celles de l'État et des Communes, n'a rien de fixe ; toutefois les dépenses des enfants assistés ne sont pas obligatoires pour les départements. Mais c'est un service d'État en ce sens qu'il est organisé législativement et que l'inspection et la surveillance du service incombent à l'autorité centrale.

Les enfants assistés par l'État sont : 1° les enfants trouvés, c'est-à-dire ceux qui nés de père et mère inconnus, ont été trouvés exposés dans un lieu quelconque ou portés dans les hospices destinés à les recevoir ; 2° les enfants abandonnés, c'est-à-dire ceux qui, nés de père et mère connus et d'abord élevés par eux ou par d'autres personnes à leur décharge, ont été délaissés, sans que l'on sache ce que les père et mère sont devenus, ou sans que l'on puisse recourir à eux ; 3° les orphelins pauvres, c'est-à-dire ceux qui ayant perdu leurs père et mère se

1. Voir *Congrès international d'Assistance de 1889*, t. II, p. 110 et s.

CAUWÈS, *Cours d'Économie politique*, t. III, p. 661 et s.

D'HAUSSONVILLE, in *Revue des Deux Mondes*, octobre 1876, juin 1878, avril 1879.

LÉON LALLEMAND, *La Question des enfants abandonnés*.

trouvent, sans moyens d'existence. Cette distinction est d'ailleurs sans intérêt pratique.

Jusqu'à l'âge de 6 ans, les enfants assistés sont mis en nourrice. De 6 à 12 ans, ils sont placés en pension chez des cultivateurs ou des artisans, à l'exception des estropiés et des infirmes qui sont élevés dans les hospices. Les enfants ayant 12 ans accomplis peuvent être employés par l'État au service de la marine. Les autres sont mis en apprentissage jusqu'à l'âge de 25 ans au maximum, les garçons chez des laboureurs ou artisans, les filles chez des ménagères, couturières ou autres ouvrières ainsi que dans l'industrie. Les estropiés, les infirmes, qu'on ne trouverait point à placer, restent à la charge de l'hospice.

Un partage est fait entre l'État, les départements et les communes des dépenses du service des enfants assistés. Les dépenses intérieures (frais de séjour de l'enfant à l'hospice, dépenses des nourrices sédentaires, layettes) sont mises pour un cinquième à la charge de l'État; le surplus incombe au département. — Les dépenses extérieures (secours temporaires destinés à prévenir l'abandon, dépenses se rattachant au placement en pension, frais de vêture, frais de déplacement et de fournitures administratives, frais de maladie et d'inhumation des enfants) peuvent être mises à la charge des communes dans la proportion maxima d'un cinquième; le surplus est supporté par le département. Enfin les dépenses d'inspection sont à la charge exclusive de l'État. Dans chaque département il existe des inspecteurs et sous-inspecteurs du service des enfants assistés.

Ce service forme l'une des branches les plus considérables de l'assistance publique. En 1890, il comprenait plus de 130 000 enfants et absorbait 16 millions 1/2.

En outre, en dehors des catégories d'assistance légale, 46 500 enfants de familles nécessiteuses sont tantôt secourus à domicile, tantôt placés à la campagne où ils sont mis en garde.

Les secours aux filles-mères sont le second moyen employé par l'État pour prévenir l'abandon des nouveaux-nés et combattre la mortalité de l'enfance. Ils sont prévus par la loi du 5 mai 1869 et remplacent le système des tours, organisé par le décret de 1811, qui avait pour but au contraire de faciliter l'abandon de l'enfance.

Les secours aux filles-mères ont été critiqués¹. On y a vu une sorte de prime à l'immoralité, un avantage dont les mères légitimes nécessiteuses sont privées; et l'on a réclamé l'application nouvelle du système des tours, c'est-à-dire celui de la tolérance de l'abandon, aussi bien, par le fait, pour les enfants légitimes que pour les enfants naturels.

Les partisans des secours aux filles-mères répondent que l'existence des tours avait multiplié d'une façon déplorable le nombre des abandons. Le danger des infanticides est le gros argument des défenseurs du système des tours. On fait observer en sens contraire que l'admission à l'assistance produit à peu près, comme mesure préventive des infanticides et des délaissements, les mêmes effets que les tours, et qu'elle ne donne pas lieu aux mêmes abus : l'admission ne s'opère pas sans qu'un dernier appel ait été fait à la conscience des parents; elle n'a guère d'application que pour les enfants naturels et est subordonnée à une enquête sur les moyens d'existence de la mère qui veut faire l'abandon. Le système

1. Voir *Bulletin de l'Académie de médecine*, t. XXIV, 1890, 1891.

MARJOLIN, *Nécessité du rétablissement des tours*.

Proposition de loi Bérenger, Sénat, Doc. parl., 1878.

Chambre, Doc. parl., J. O., p. 1327 et s.

des secours aux filles-mères repose sur cette idée qu'en assistant la mère pendant les premiers temps de la vie de son enfant, on diminuerait le nombre total des abandons. La pratique a établi la justesse de cette conception.

En somme tous les systèmes qui doivent avoir pour résultat de diminuer la mortalité infantile, se recommandent également aux hygiénistes ! Mais certains de ces systèmes doivent être cependant écartés parce qu'ils se heurtent à de sérieuses objections étrangères à l'objet de l'hygiène publique : c'est ainsi que le système des tours nous semble devoir être écarté pour des raisons tirées de la morale.

Peut-être, d'ailleurs, serait-il possible de concilier le système des tours et celui des secours aux filles-mères, par l'institution de bureaux secrets, ou bureaux d'abandon, dont les préposés uniques, astreints par serment au secret, auraient mission, soit de constater les déclarations d'abandon, soit de distribuer des secours aux mères qui se proposeraient de conserver et d'allaiter leurs enfants¹. On a proposé également la création d'asiles pour les enfants nouveau-nés², ou de maternités secrètes où les femmes venant faire leurs couches resteraient voilées, ainsi que cela a lieu à Vienne, à Moscou et dans quelques autres villes.

Ce que nous avons dit des tours, nous le répéterons dans la libre recherche de la paternité, si demandée de nos jours³. Sans doute, elle serait désirable au point de

1. THULIÉ, *Les enfants assistés de la Seine*.

Bulletin de l'Académie de médecine, 1890, t. XXIV.

2. Chambre des Députés, Doc. Parl., *J. O.*, 1886, p. 1348.

3. AL. DUMAS et RIVET, *La recherche de la paternité*.

COULET et VANNOIS, *Étude sur la recherche de la paternité*.

vue de l'hygiène publique. Les périls qui menacent la vie ou la santé des enfants naturels seraient conjurés si la mère, dénuée de ressources, pouvait faire peser le fardeau de l'éducation sur le père de l'enfant ; témoin l'Angleterre, où la recherche de la paternité n'est pas interdite et où la mortalité illégitime n'est que de 4 0/0, au lieu de 8 1/2 en France. Mais que d'objections d'ordre moral, d'ordre social, soulève cette proposition !

La législation protectrice de l'enfance s'est enrichie d'une mesure humanitaire qui exercera une action restrictive sur la mortalité : nous voulons parler de la loi du 24 juillet 1889, relative aux enfants maltraités ou moralement abandonnés, qui permet aux tribunaux d'enlever la puissance paternelle aux père et mère à la suite de certaines condamnations et même dans certains cas en dehors de toute condamnation.

Les enfants moralement abandonnés peuvent être confiés à des particuliers ou à l'une des nombreuses associations qui s'occupent du sauvetage de l'enfance. Ils peuvent aussi être confiés à l'Assistance publique, et sont alors assimilés aux enfants assistés. Cette loi est d'une portée considérable puisque l'on n'estime pas à moins de 100 000 le nombre des jeunes enfants moralement abandonnés.

Nous signalerons encore la loi du 7 décembre 1874, relative à la protection des enfants employés dans les professions ambulantes ; elle réprime sous des peines sévères les exercices d'une violence ou d'une brutalité telles qu'ils exposent la sûreté et la vie même des enfants et portent atteinte à leur constitution physique. Cette loi fixe à 16 ans l'âge jusqu'auquel il est interdit d'employer les enfants à des exercices de force ou de cirque

(cet âge est réduit à 12 ans si l'enfant est employé par ses parents). Il existe une loi anglaise analogue du 24 juillet 1879.

CHAPITRE II

Hygiène des Villes et des Campagnes.

La pratique a démontré que dans toutes les villes qui ont été assainies par la construction d'un réseau d'égouts, par l'amenée d'eau potable de bonne qualité, par la surveillance et l'amélioration des logements insalubres, par la désinfection des locaux contaminés, partout le nombre des maladies et des décès a baissé. Aussi peut-on formuler cette loi que dans les villes, la mortalité varie en sens inverse des travaux d'assainissement exécutés, et des mesures prophylactiques régulièrement appliquées.

Dans les campagnes, les conditions de l'existence sont assurément plus favorables que dans les grandes villes ; le travail au grand air est excellent, tandis que le travail dans un air confiné est déplorable ; le surmenage, si connu dans les villes, ne s'observe guère dans les campagnes. La dissémination des bourgs, l'isolement des fermes, rendent l'extension des épidémies difficile. La qualité de l'air y compense les vices des fosses à fumier ou à purin qui se trouvent si souvent en contact avec les habitations.

Toutefois, si la morbidité, l'affaiblissement de la race, la mortalité s'observent en plus grande proportion dans les villes que dans les campagnes, cela ne veut pas dire

que l'État doive se désintéresser de la situation sanitaire des campagnes; cela signifie seulement que son contrôle n'a pas besoin d'y être exercé d'une façon aussi rigoureuse.

L'hygiène des villes se ramène à un petit nombre de principes généraux : 1° l'air nécessaire à la respiration doit être maintenu aussi pur que possible; 2° l'eau doit être répandue à profusion et choisie avec un soin extrême; 3° le sol doit être défendu contre la contamination progressive dont il est menacé; 4° les matières putrescibles doivent être entraînées rapidement au loin et détruites.

Dans ces quatre branches de l'hygiène des villes on verra, et cela n'a rien que de très naturel, que le rôle de l'initiative individuelle se réduit à peu de chose; celui de l'État, au contraire, est considérable.

Nous n'ajouterons rien à ce que nous avons déjà dit en ce qui concerne l'obligation faite aux communes par le projet de loi adopté par la Chambre et le Sénat d'avoir un règlement sanitaire, ni en ce qui a trait à la procédure organisée pour leur imposer les travaux sanitaires jugés utiles. L'application de ces dispositions législatives sera du plus heureux effet pour l'amélioration de l'état sanitaire des villes et des campagnes.

Ceci dit, nous examinerons succinctement les questions suivantes : la législation des établissements insalubres, l'alimentation des villes en eau potable, la protection des sources et des distributions d'eau, la législation applicable aux sépultures, et à la voirie urbaine et rurale; nous terminerons par l'étude des systèmes d'évacuation des matières putrescentes.

I. — ÉTABLISSEMENTS INSALUBRES.

Les établissements dangereux et insalubres sont depuis longtemps soumis à une réglementation spéciale¹. Avant 1789 une grande diversité de traitement existait entre les provinces, les autorités compétentes n'étant pas les mêmes. Une loi du 13 novembre 1792 décréta le maintien provisoire des règlements anciens, qui devaient être exécutés par l'autorité municipale, en vertu des pouvoirs de police qu'elle tenait de la loi de 1790. Un arbitraire intolérable fut la conséquence de cette législation. Pour y mettre un terme, des instructions rédigées par la classe des sciences physiques et mathématiques de l'Institut furent envoyées aux administrations locales.

On reconnut bientôt l'insuffisance de ces simples conseils. La section de chimie de l'Institut fit un nouveau rapport qui servit de base au décret du 15 octobre 1810. Ce décret constitue le code des établissements insalubres ; mais à mesure que des industries nouvelles ont pris naissance, il a été successivement modifié, d'abord par l'ordonnance du 14 janvier 1815 puis par divers décrets. En outre il a été amendé, quant à la compétence, par le décret du 25 mars 1832. Notons que les établissements de l'État servant à la fabrication des matières destinées aux services publics ne sont pas soumis à l'observation des règles posées par la loi sur les établissements insalubres².

Les établissements dangereux et insalubres sont divisés en trois classes.

1. LEROY-BEAULIEU, *L'État moderne*, t. VII, chap. 1.

2. Conseil d'État, 10 février 1882.

Ceux de la 1^{re} classe, les plus dangereux, ne peuvent s'établir qu'en vertu d'une autorisation délivrée par le préfet, et à la suite d'une enquête *de commodo et incommodo*. Ils doivent être éloignés des habitations particulières.

Les établissements de la 2^e classe sont, comme ceux de la 1^{re} classe, autorisés par le préfet, après enquête. Mais ils ne doivent pas nécessairement être éloignés des habitations.

Pour ces deux premières classes, un recours est ouvert, à l'industriel devant le Conseil d'État contre le refus du préfet ; aux opposants, devant le Conseil de préfecture contre l'autorisation donnée par le préfet.

Les établissements de la 3^e classe sont autorisés par le sous-préfet, sauf recours devant le Conseil de Préfecture : aucune enquête n'est exigée.

Les établissements autorisés sont soumis à la surveillance du préfet et du maire. Le préfet peut, en vertu des pouvoirs de police qu'il tient des lois de 1789 et de 1790, ordonner la fermeture des établissements qui n'observeraient pas les conditions imposées par l'acte d'autorisation. Bien entendu il pourrait ordonner la fermeture des établissements ouverts sans autorisation.

Le maire peut, comme le préfet, ordonner la fermeture des établissements irrégulièrement ouverts et prescrire des mesures générales applicables à tous les établissements, pourvu qu'elles ne soient pas en contradiction avec celles imposées par l'autorité supérieure, et qu'elles ne portent pas atteinte à l'existence ou à l'exploitation des établissements autorisés.

Ajoutons que les établissements non classés peuvent être ouverts librement : mais ils peuvent, à toute époque, être compris dans les décrets de nomenclature, et, en

attendant l'intervention d'un décret, les préfets peuvent en suspendre la fondation ou l'exercice. Pour se prémunir contre cette éventualité les industriels dont l'établissement doit rentrer dans l'une des deux premières classes peuvent obtenir du préfet une autorisation provisoire, sauf à remplir les formalités édictées par le décret de 1810.

On voit que non seulement l'État a cru devoir intervenir dans la question des établissements insalubres, mais que même cette intervention s'exerce d'une façon assez étroite. Elle est assurément légitime, et elle doit être approuvée¹. Les émissions gazeuses ou liquides auxquelles donnent lieu les opérations qui se pratiquent dans certains établissements peuvent, en souillant l'air, les eaux ou le sol, troubler au loin les conditions de la vie, et nuire à la santé publique. Les inconvénients sont surtout graves de la part des établissements où l'on soumet la matière à des transformations chimiques. La grande industrie a augmenté le mal en concentrant la puissance productrice. Il est certain en effet, qu'une cause d'insalubrité qu'on ressentirait à peine si elle était disséminée sur un grand nombre de points, peut devenir intolérable si elle est concentrée sur quelques-uns. Or, d'une part, les petits établissements cèdent de plus en plus la place aux grands, et d'autre part ceux-ci tendent à se grouper dans des districts particulièrement favorables à la production ou à la consommation.

Nécessaire donc au moment où il a été rendu, le décret de 1810 n'a rien perdu de son utilité, bien au contraire. Il est d'ailleurs approuvé par tous les économistes, à l'ex-

1. DE FREYCINET, *Traité d'assainissement industriel*, 2^e partie, section I.

ception d'un seul, Dunoyer¹, qui critique les mesures préventives qu'il édicte, les trouvant excessives, injustes et insuffisantes ; mieux vaudrait, à l'en croire, moins de gêne tout d'abord, et plus de surveillance ou d'action répressive ensuite. Mais il est difficile d'apercevoir en quoi des mesures de surveillance, qui sont aussi des mesures préventives, seraient préférables aux conditions d'enquête préalable et à la garantie d'une autorisation. Quant aux mesures répressives, c'est bien certainement le cas de dire que mieux vaut prévenir le mal que d'avoir à le réparer. Un des pays où l'intervention administrative est le plus rigoureusement circonscrite, l'Angleterre, a reconnu depuis 1848, la nécessité d'une législation spéciale sur les établissements dangereux et insalubres.

Si l'action de l'État devait être paralysée, comme le demande Dunoyer, l'initiative privée vaudrait mieux. Tandis qu'actuellement le propriétaire ne peut obtenir de dommages-intérêts que lorsque le dommage existe réellement (et encore son droit à cet égard est-il contesté par certains auteurs), à Rome il était autorisé à aller au devant du péril. Le préteur lui permettait d'exiger du voisin une caution pour le préjudice éventuel dont il était menacé².

Nous concluons en citant l'opinion de M. P. Leroy-Beaulieu³, qui considère comme frivoles les scrupules de Dunoyer, et nous serions même tentés de demander que l'action de l'État soit renforcée sur un point. Nous voudrions que les autorisations ne soient que temporaires. C'est d'ailleurs ce qui existe en Belgique (décret de 1863)

1. DUNOYER, *Liberté du travail*, t. VIII, chap. IV.

2. *Digeste, De damno infecto*, XXXIX, 2.

3. P. LEROY-BEAULIEU, *L'État moderne et ses fonctions*.

et en Suisse (loi fédérale de 1877). Il arrive en effet que les établissements en se développant deviennent beaucoup plus incommodes qu'ils ne l'étaient à l'époque où l'autorisation a été accordée. De plus, par suite de l'agrandissement des villes, telle industrie située jadis dans un quartier excentrique ou isolée se trouve tout à coup au centre d'un groupe de maisons d'habitation. Nous pensons qu'actuellement l'autorisation accordée peut être retirée : mais c'est là une grave mesure à laquelle on ne recourt que fort rarement. Il nous semblerait préférable de n'accorder à l'avenir que des autorisations temporaires.

II. — DISTRIBUTION D'EAU.

Quel que soit le sort réservé aux théories scientifiques sur l'origine de telle ou telle maladie, et sans que le législateur soit tenu d'accepter les tendances dogmatiques des hygiénistes, il est incontestable que l'une des premières nécessités pour réunir des conditions hygiéniques satisfaisantes, c'est d'avoir de l'eau de bonne qualité et en quantité suffisante¹. En 1733, déjà, Jussieu disait à l'Académie des sciences que : « la bonne qualité des eaux étant une des choses qui contribuent le plus à la santé des citoyens d'une ville, il n'y a rien à quoi les magistrats aient plus d'intérêt qu'à entretenir la salubrité de celles qui servent à l'alimentation. »

1. Chambre, session extraordinaire 1893. Doc. parl. N° 113. MONTAUT.
Session ordinaire 1891. N° 1774. Projet de loi sur la santé publique.
Session 1892. N° 2334. Rapport LANGLET.
Sénat, session extraordinaire 1893. N° 74. Rapport CORNIL.
BECHMANN, *Distribution d'eau*.
MARTIN et NAPIAS, *op. cit.*

Il convient toutefois de noter que la question de l'alimentation des villes en eau potable a pris une importance capitale sous l'impulsion des découvertes microbiologiques effectuées dans ces dernières années, grâce auxquelles nous connaissons le rôle de l'eau dans la transmission des maladies. Les eaux souillées sont par nature le véhicule des germes infectieux, et le milieu d'adaptation par excellence des contagions. C'est là un fait absolument démontré. La science a établi d'une façon irréfutable que ce sont surtout ces microorganismes divers, transportés par l'eau, qui lui communiquent leurs propriétés morbides, et propagent par le moyen de ce véhicule la diphtérie, la dysenterie, le choléra, la fièvre typhoïde ; de sorte que M. Brouardel a pu dire au congrès international d'hygiène tenu à Vienne que la fièvre typhoïde en particulier se transmettait 90 fois sur 100 par les eaux d'alimentation.

La pratique médicale a enregistré par centaines des observations qui justifient ces doctrines avec la dernière évidence. Ainsi, à Paris, toutes les fois qu'on est obligé, par suite de pénurie d'eau de source, de distribuer à certains quartiers l'eau de Seine, on y voit éclater la fièvre typhoïde au bout de très peu de jours, et la maladie s'atténue ensuite et disparaît quand on rend à ces quartiers l'usage de l'eau de source. A Hambourg, lors de l'épidémie de choléra, qui ravagea cette ville en 1891, on constata que pas un cas ne se produisit dans un pâté de maisons desservi par la canalisation des eaux d'Altona.

On conçoit que ces découvertes scientifiques imposent à l'État le devoir de veiller d'une façon fort étroite sur la manière dont les communes s'approvisionnent en eau potable. Le Congrès international d'hygiène de 1878

émit le vœu que les eaux potables soient placées sous la surveillance de l'État, et à la suite du congrès une association internationale pour l'eau potable fut fondée. Nous allons voir combien le contrôle de l'État s'impose en France.

Prenons pour exemple la mortalité occasionnée par la fièvre typhoïde¹. Les causes des décès n'étant pas spécifiées dans les campagnes, ni même dans un grand nombre de villes, il n'est pas possible de connaître avec exactitude le nombre de ceux qui en France meurent chaque année de cette maladie, mais les statistiques militaires nous permettent d'apprécier avec une quasi-certitude combien sont terribles ses ravages dans le pays tout entier.

De 1876 à 1884 la mortalité occasionnée par la fièvre typhoïde a été de 378 hommes pour 100 000 dans l'armée française, de 84 en Allemagne, et de 19 en Angleterre (de 1879 à 1883). Ainsi dans notre armée la fièvre typhoïde fait 4 ou 5 fois plus de victimes que dans l'armée allemande, 15 à 20 fois plus que dans l'armée anglaise. Il est vrai que la mortalité occasionnée par la typhoïde est beaucoup plus développée dans la population militaire que dans la population civile : mais cette constatation est également applicable à l'Allemagne et à l'Angleterre, de telle sorte que nos chiffres relatifs à la mortalité occasionnée par cette maladie dans ces trois pays restent proportionnellement exacts.

Si nous voulons connaître la façon dont les municipalités comprennent leurs devoirs sanitaires à cet égard, nous n'avons qu'à porter les yeux sur les résultats d'une

1. *Bulletin de l'Académie de Médecine de 1890.*

enquête entreprise en 1892 par la Société de médecine publique¹, et de laquelle il résulte que sur 588 villes françaises il y en a seulement 308 qui possèdent une distribution d'eau. Et encore la plupart de ces canalisations sont-elles incomplètes. Le plus grand nombre de ces villes se sert d'eau de source; 103 usent exclusivement d'eau de rivière et 41 emploient simultanément l'eau de source et de rivière.

Il est vrai que depuis quelques années le nombre des projets d'amenée d'eau, soumis au Comité consultatif d'hygiène publique de France en vertu d'une circulaire du 29 décembre 1884, a été sans cesse en augmentation : de 47 en 1889, il est passé à 94 en 1891, à 148 en 1893 et 137 en 1895. On a examiné la situation sanitaire de 25 de ces communes après l'exécution des travaux d'amenée d'eau. Dans 21 la mortalité a sensiblement diminué.

Mais un grand nombre des projets approuvés par le Comité consultatif d'hygiène publique ne sont pas suivis d'exécution. D'autre part, le bénéfice attendu par les villes dont les projets ont été réalisés risquerait d'être fort compromis si à côté d'elles d'autres villes, persistant dans une ignorante inertie, demeuraient sous le coup de maladies épidémiques. Il importe donc que le pouvoir central puisse briser leur résistance, et c'est avec raison que les travaux d'amenée d'eau ont été dans le projet de loi sur l'hygiène publique, compris parmi ceux que le gouvernement peut ordonner, malgré la résistance du conseil municipal.

Mentionnons une proposition de loi déposée par M. Montaut², et signée par un grand nombre de ses col-

1. *Revue d'Hygiène* 1892.

2. Chambre. Session 1893, n° 115.

lègues de la Chambre, tendant à la création au Ministère des Travaux publics d'un service des eaux d'alimentation annexé au service ordinaire des Ponts et chaussées, et qui serait chargé de la recherche des sources d'eau pure susceptibles d'être captées, de l'établissement d'une carte hydrologique de la France, spécialement consacrée à l'indication des sources, de l'exécution de tous les travaux d'étude et de construction nécessaires pour fournir des eaux d'alimentation aux communes.. Les études préparatoires seraient à la charge de l'État. Quant aux travaux d'adduction, ils demeureraient à la charge des communes, mais l'État serait tenu (nous avons proposé quelque chose d'analogue pour tous les travaux sanitaires imposés aux municipalités par l'État), de verser une subvention qui ne pourrait être supérieure à 80 % ni être inférieure à 25 % de la dépense totale.

Il ne faut pas seulement que les communes aient de l'eau, il faut en outre que cette eau soit en quantité suffisante et de bonne qualité.

La première de ces conditions est d'une plus grande importance pour les villes que pour les campagnes. D'ailleurs la consommation de l'eau dans les villes est essentiellement variable suivant les climats, les époques, les circonstances locales, et, il faut bien le dire aussi, les progrès de l'hygiène. Mais c'est un fait observé dans toutes les distributions d'eau modernes que la consommation d'eau augmente sans cesse et suit une marche beaucoup plus rapide que l'accroissement de la population. On peut dire d'une façon générale qu'actuellement la quantité d'eau considérée comme nécessaire varie de 100 à 400 litres par jour et par tête d'habitant.

L'État a le devoir de s'assurer que l'eau est dans

chaque ville en quantité suffisante. Actuellement il est désarmé à cet égard. Tout au plus peut-il, saisi d'une demande d'emprunt ou de déclaration d'utilité publique en vue de travaux d'amenée d'eau, refuser son approbation si la quantité d'eau que doit procurer la réalisation des travaux projetés ne lui paraît pas suffisante. Mais ce n'est là qu'un moyen de contrainte indirect et imparfait, car la ville peut se refuser à modifier les projets soumis à l'approbation du pouvoir central et continuer à vivre sous le régime antérieur.

Le projet de loi sur l'hygiène publique renforce à cet égard l'action du pouvoir central. L'article 20 lui donne en effet le droit non seulement d'imposer à la commune des travaux d'amenée d'eau, mais aussi celui d'exiger que désormais une quantité d'eau suffisante soit à la disposition de la ville.

Certains pays ont été jusqu'à considérer que l'État devait veiller à ce que chaque habitation soit pourvue d'eau en quantité suffisante. Ainsi une loi anglaise de 1878 donne à l'autorité le droit de prescrire au propriétaire les mesures nécessaires à cet égard. Aucune maison ne doit être élevée ou rebâtie sans que l'autorité compétente ait fixé la quantité d'eau à fournir dans l'immeuble. Cette loi ne fait d'ailleurs qu'étendre à tout le territoire des prescriptions déjà antérieurement en vigueur dans les agglomérations urbaines.

L'État peut actuellement s'assurer que les eaux que les municipalités se proposent de capter sont de bonne qualité puisqu'une analyse de ces eaux doit être faite, ainsi que nous l'avons dit, par le Comité consultatif d'hygiène publique de France, et il peut refuser son autorisation si les eaux qui lui sont soumises ne lui

paraissent pas de qualité suffisante. Mais il n'a pas le droit de contraindre une ville à capter une eau meilleure que celle qu'elle lui soumet ou dont elle dispose. Le projet de loi renforce encore sur ce point les droits de l'État puisqu'il peut prescrire, ainsi que nous l'avons vu, tous les travaux nécessaires s'il juge que l'eau dont dispose une ville ne remplit pas les conditions de pureté voulues.

Mais il ne suffit pas que l'eau soit de bonne qualité naturelle ; il faut en outre qu'elle soit protégée contre toute cause de pollution.

Il arrive très souvent que les eaux prises dans une petite rivière et mal captées, ou que des sources, bassins, galeries ou conduites incomplètement protégées contre les infiltrations superficielles du sol soient souillées par la terre des champs voisins fumés avec des engrais animaux ou humains¹. La nappe souterraine communiquant avec les réservoirs de captage des sources, il peut s'y infiltrer des matières étrangères ou des microbes essentiellement dangereux. Comment remédier à cette situation ?

Le maire et le préfet tiennent-ils de l'article 99 de la loi municipale le pouvoir d'interdire aux propriétaires l'épandage d'engrais ou tout autre acte de nature à polluer l'eau servant à l'alimentation de la ville ? La question a paru douteuse. En tous cas, dit le Comité consultatif d'hygiène publique, les propriétaires auraient le droit de réclamer une indemnité. Toujours est-il qu'en présence de cette incertitude sur l'étendue de leurs pouvoirs, les maires et les préfets se sont abstenus de toute intervention.

1. Voir rapports LANGLET et CORNIL, déjà cités.

Bulletin du Comité consultatif d'Hygiène publique de France, 1890.

Il y a bien l'expropriation, et le Comité consultatif d'hygiène publique de France a essayé à plusieurs reprises de l'imposer aux villes. Mais c'est un moyen coûteux et qui dépasse le but à atteindre.

Il vaut mieux reconnaître qu'il existe un vide dans notre législation et essayer de le combler.

On a proposé d'étendre aux sources d'eau potable la législation du 14 juillet 1856, relative à la conservation des sources d'eau minérale. Mais cette loi comporte, ainsi que nous le verrons plus loin, des restrictions nombreuses au droit de propriété. Elle est indispensable à la protection des eaux minérales; appliquée à toutes les eaux potables, elle serait excessive et inutile.

Nous pensons que les dispositions proposées par le projet de loi sur l'hygiène publique répondent suffisamment aux desiderata de l'administration sanitaire. Le décret déclarant d'utilité publique le captage d'une source déterminerait un périmètre de protection, dans lequel il serait interdit d'épandre des engrais humains et d'y forer des puits sans l'autorisation du préfet. Cette expropriation partielle donnerait lieu à une indemnité réglée conformément à la loi du 3 mai 1841.

Ces dispositions pourraient être complétées, comme le proposait le gouvernement dans son projet de loi de 1891, par l'interdiction de jeter dans les sources, conduites, réservoirs, etc., toute matière susceptible de nuire à la salubrité publique sous les peines portées aux articles 479 et 480 du Code pénal.

Un grand nombre de villes en France sont encore alimentées par les eaux de rivière¹.

1. Voir *Bulletin de l'Académie de médecine de 1884*.

Congrès d'hygiène de 1878.

NAPIAS, *Traité d'hygiène industrielle*.

L'empoisonnement de nos rivières constitue donc un danger sérieux pour la santé publique en même temps qu'une cause d'appauvrissement national.

Il semble que de tout temps, les cours d'eau aient été considérés comme des exutoires naturels pour l'écoulement des résidus alimentaires ou industriels. Cette pratique fut longtemps sans danger. Mais, comme chaque jour voit se développer des industries nouvelles et s'élever de nouvelles usines, comme chaque jour de nouvelles eaux résiduaires et de nouveaux résidus solides colorent, altèrent, envasent les cours d'eau, le danger devient de plus en plus menaçant, et il importe de prendre des mesures sévères et énergiques.

Rien n'autorise d'ailleurs les riverains des cours d'eau à y jeter leurs immondices et à les transformer en égouts. C'est de leur part un véritable abus, car l'eau des rivières est un bien dont l'usage est commun à tous : il n'appartient donc pas aux uns de priver les autres de cette jouissance. Cet abus est de plus illégal. Plusieurs ordonnances royales et arrêts du Conseil interdisent en effet de troubler les eaux des rivières. Nous citerons l'ordonnance des eaux et forêts de 1669, les ordonnances royales du 16 décembre 1672 et du 20 février 1773, les arrêts du Conseil du 24 juin 1777, des 17 et 23 juillet 1783. Les lois des 22 décembre 1789 et des 16, 24 août 1790, permettent aux autorités municipales et départementales de pourvoir à la conservation des rivières. Une décision ministérielle du 24 juillet 1875 rendue à la suite de la constitution d'une Commission d'enquête instituée par décret du 22 août 1874, a rappelé ces prescriptions et recommandé leur application.

Le même mal existe dans tous les pays, surtout dans

les pays industriels, et tous ont dû légiférer sur la matière.

En Angleterre, Henry VI, Édouard IV, Henry VII, avaient institué des *commissions of sewers* dont les pouvoirs avaient été augmentés par Henry VIII. Mais avec les grandes villes et les progrès industriels, la pollution prenait des proportions effrayantes. Il devint nécessaire de légiférer et, jusqu'à ces dernières années, une série d'*actes* avaient posé le principe du non-déversement des eaux impures dans les rivières, mais avec une certaine timidité, notamment le *sewage utilisation act* (1865) et le *public health act* de 1875¹. Les *acts* spéciaux à la Tamise étaient plus formels il est vrai. Mais ces dispositions spéciales et sans consécration immédiate ne suffisaient pas à combattre le mal qui allait sans cesse grandissant. Aussi, à la suite d'une longue enquête, est intervenue une loi complète et spéciale sur la matière : *the rivers pollution prevention act* du 15 août 1876, qui pose formellement l'interdiction de jeter aux cours d'eau les matières solides, les eaux d'égout, les résidus solides et liquides des usines et des mines. Les autorités sanitaires sont chargées de poursuivre les contraventions. Des inspecteurs spéciaux ont pour mission d'examiner les faits incriminés et la valeur pratique des procédés à employer pour y remédier. Leurs certificats font preuve en justice. Les cours de comté connaissent des contraventions, prescrivent les mesures à prendre, condamnent à une amende qui peut s'élever à 1260 francs par jour en cas de retard dans l'exécution, et enfin si ce retard

1. Voir *Annuaire de législation étrangère*.

MARTIN, *op. cit.*

NAPIAS, *Traité d'Hygiène industrielle*.

GÉRARDIN, *Altération, corruption et assainissement des rivières*.

atteint un mois, ajoutent à l'amende l'exécution d'office et désignent les entrepreneurs qui doivent procéder à cette exécution. On voit avec quelle vigueur la législation anglaise a pris en mains la protection des cours d'eau.

En Belgique, une série de règlements portent défense de jeter aux cours d'eau des matières solides ou des liquides impurs.

En Prusse, deux lois de 1843 et de 1846 interdisent la pollution des rivières. Citons encore une loi du 13 juin 1885 pour l'État de New-York et une loi du 23 juin 1889 pour l'État de Massachusetts.

La question de la protection des eaux de rivière doit être envisagée à un double point de vue : celui des droits de l'État vis-à-vis des municipalités, et celui des droits des riverains.

L'État peut contraindre les municipalités à assainir les rivières qui traversent le territoire de leur commune. Le droit de l'État à cet égard est incontestable ; il est basé sur la loi de 1807, et il en a été fait application notamment dans le décret du 22 février 1887 relatif aux eaux de l'Espierre¹.

D'autre part, si le projet de loi sur l'hygiène publique est voté, ces travaux rentreront dans la catégorie de ceux que l'État, aux termes de l'article 20, pourra imposer aux communes.

Quant aux riverains, industriels ou autres, ils n'ont en aucune façon le droit de jeter à la rivière leurs matières résiduaires, et les arrêtés préfectoraux ou municipaux peuvent légalement leur en faire défense. Toutefois nous pensons que la législation devrait être précisée et renfor-

1. Voir MONOD, *Des pouvoirs de l'Administration publique en matière sanitaire*.

cée sur ce point et qu'il y aurait lieu d'insérer dans le projet de loi sur l'hygiène publique une disposition empruntée au projet du gouvernement de 1891, aux termes de laquelle quiconque aurait introduit ou laissé introduire dans les rivières des matières susceptibles de nuire à la santé publique serait puni des peines établies par les articles 257, 479 et 480 du Code Pénal, sans préjudice des mesures exécutées pour empêcher le retour des faits ainsi réprimés.

On voit par ce qui précède que l'utilité de l'eau va sans cesse en augmentant pour les communes comme pour les Individus. Il y a donc lieu de se demander si la législation actuelle assure aux droits et aux intérêts de chacun une suffisante protection¹.

Les communes se pourvoient d'eau soit en dérivant les eaux des rivières, soit en captant des sources.

Lorsque les eaux sont dérivées des rivières, les propriétaires riverains qui profitent des eaux ont droit à une indemnité s'ils sont dans une situation régulière et s'ils justifient que la dérivation faite par la ville leur cause un préjudice, en les privant totalement de l'eau ou en diminuant la quantité dont ils jouissaient. C'est l'application pure et simple de la jurisprudence du Conseil d'État sur les dommages causés par les travaux publics, et nous estimons que tout en laissant aux communes une grande liberté d'action, elle assure à la propriété une protection suffisante.

Lorsque la commune veut capter une source elle peut

1. BECHMANN, *Distribution d'eau*.

P^{on} CONTANS, 31 octobre 1891. *Droits des Communes sur les sources d'eau potable*. J. O. Doc. Parl. Sénat, 1891.

VERGÉ, 1890, t. 133, p. 211.

procéder à une acquisition amiable ou recourir à l'expropriation.

Du premier mode d'acquisition nous n'avons rien à dire. Quant au second, il est impossible d'en contester la légitimité. La santé des habitants des agglomérations urbaines ou rurales est en cause, et c'est un intérêt public qui justifie les sacrifices imposés à l'intérêt privé. Nous pensons même que le droit des communes d'exproprier les sources devrait être rendu d'une application plus facile. Une commune rurale ne saurait songer à recourir pour assurer l'alimentation de quelques centaines d'habitants aux mesures qu'emploient les grandes villes dans l'intérêt de populations considérables : déclaration d'utilité publique par voie de décret ou même par voie législative, expropriation dans les formes de la loi du 3 mai 1841, etc. Ces mesures sont au-dessus des forces de ces petites administrations locales, dont il faut pourtant encourager les travaux d'assainissement ; elles sont aussi hors de proportion avec les intérêts en cause. Si le législateur a cru devoir simplifier, en ce qui concerne les chemins vicinaux, les dispositions légales que comporte l'exécution des travaux publics, il semble qu'il ne saurait se refuser à simplifier également, dans un intérêt aussi important que celui de la santé publique, les dispositions qui doivent régler les droits des communes sur les sources d'eau potable situées dans leur territoire. Nous pensons que la procédure d'expropriation devrait être simplifiée en cette matière. Le Brésil, par une loi du 24 novembre 1888, est entré dans cette voie.

Les intérêts des communes propriétaires de sources devraient être protégés à un autre point de vue. Nous avons dit qu'il était juste d'imposer des restrictions au

droit des propriétaires voisins pour assurer la salubrité de la source. Les mêmes restrictions seraient justifiées pour en garantir la conservation. Les communes peuvent, en effet, être exposées à voir détourner l'eau qu'elles ont acquise, si les voisins de sources viennent à couper les veines qui les alimentent et à les faire émerger sur leur terrain. Chacun peut, en effet, d'après les règles du droit civil, faire des fouilles sur sa propriété et aucune indemnité n'est due au voisin pour les préjudices qu'on lui cause dans l'exercice de son droit. Le législateur a cru sage, lorsqu'il s'agit de sources d'eau minérale déclarées d'intérêt public, de limiter le droit des voisins, d'établir un périmètre de protection. Les dispositions de la loi du 15 juillet 1856 ne devraient-elles pas être reproduites en ce qui concerne les sources d'eau servant à l'alimentation publique ?

Sans doute, c'est une servitude nouvelle à imposer à la propriété privée, et le législateur a raison d'y regarder de près avant de limiter le droit d'user des choses de la manière la plus absolue, qui est le caractère essentiel de la propriété. Pour les eaux minérales elles-mêmes, qui rendent à la santé publique des services incontestés, ce n'est pas sans peine que le principe établi par la loi de 1856 a été voté par les Chambres. En 1837, en 1847, il avait été repoussé, malgré les faits graves qu'on avait signalés et qui nuisaient à des établissements thermaux importants. Mais aujourd'hui ce principe est accepté par tous. Or, si les eaux minérales guérissent les maladies, les eaux pures sont utiles pour les empêcher de naître. Déjà d'ailleurs, la loi du 27 juillet 1880 a pourvu à ce que les travaux de recherche et d'exploitation des mines ne compromettent pas l'existence des sources qui alimentent

les villes, villages et établissements publics. Elle donne au préfet le droit de prendre les mesures de protection nécessaires.

Peut-être pourrait-on prétendre qu'en interdisant aux propriétaires de procéder à des fouilles en vue de faire jaillir une source sur leur terrain, on ne les exproprie d'aucun droit. La source pourrait être considérée comme appartenant à celui qui en jouit, ou l'a découverte le premier : ce serait une sorte de droit du premier occupant.

En tout cas, en accordant une indemnité aux propriétés comprises dans le périmètre de protection, en y interdisant seulement les fouilles, enfin, en exigeant pour que ces dispositions soient applicables, un décret en Conseil d'État déclarant la source d'intérêt public, et en subordonnant cette déclaration d'abord à cette double condition que l'eau serve à l'alimentation, et, en second lieu, que la commune ait entrepris pour le captage et l'amenée des eaux de cette source des travaux importants, ou que la source utilisée par la commune lui soit d'une nécessité incontestable à raison soit de sa qualité, soit de son débit, soit même de sa situation, par cet ensemble de garanties, nous considérons qu'on concilierait au mieux les droits de la propriété et ceux de la santé publique.

La législation actuelle contient une limitation du droit de propriété qu'il importe de conserver, nous voulons parler de l'article 643 du Code civil aux termes duquel le propriétaire ne peut changer le cours de sa source lorsque celle-ci fournit aux habitants d'une commune ou d'un hameau l'eau nécessaire aux usages domestiques et aux bestiaux.

Après avoir parlé des obligations imposées à la pro-

priété au profit des communes et de l'extension que nous souhaitons leur voir donner, disons quelques mots des droits existants et de ceux que nous désirerions accorder à la propriété vis-à-vis des communes.

Nous avons exposé, et nous n'y revenons pas, les droits des propriétaires riverains d'une rivière dont les eaux sont captées par une commune. Lorsqu'une commune acquiert une source et en détourne les eaux, la législation actuelle ne confère aux riverains aucun droit à une indemnité, si ce n'est dans des cas très exceptionnels. Les articles 641 et 642 du Code civil confèrent en effet au propriétaire d'une source le *jus uti et abuti*. Les propriétaires inférieurs ne peuvent faire obstacle au détournement des eaux que s'ils se sont créés des droits par des titres ou par la prescription, ce qui, dans la pratique, ne peut exister qu'au profit du voisin immédiat de la source. Il est vrai que lorsqu'une commune sollicite la déclaration d'utilité publique en vue de l'expropriation d'une source, l'administration a pris l'habitude d'exiger l'engagement de sa part d'indemniser les riverains lésés, et le Conseil d'État a décidé en outre que le Conseil de Préfecture était compétent pour statuer sur les conséquences de la non-exécution de cet engagement. Mais cette garantie n'existe pas au cas d'acquisition amiable, et en tous cas les riverains auraient une sécurité plus complète si ces questions délicates étaient tranchées par la loi. Cette loi devrait reconnaître et consacrer le principe de l'indemnité à accorder à tous les propriétaires qui se servent des eaux, soit pour la mise en jeu de leurs usines, soit pour l'irrigation de leurs terres, soit pour d'autres usages. La loi autrichienne du 28 août 1870 devrait à cet égard servir de modèle.

La question des eaux soulève bien d'autres difficultés juridiques dans l'examen desquelles nous n'entrerons pas. Nous avons signalé les principales, et, par ce que nous avons dit, nous avons montré qu'il est souhaitable que les droits de l'administration soient renforcés, ceux de la propriété mieux protégés, que ce vœu est réalisable quelque contradictoire qu'il paraisse au premier abord.

III. — SÉPULTURES.

Une des questions les plus importantes au point de vue de l'hygiène des villes et des campagnes est assurément celle des sépultures. Elle mérite que nous nous y arrêtions un instant¹.

Dans tous les temps, dans tous les pays, on a placé au premier rang des questions de salubrité les soins à donner aux morts. Notre législation contient un certain nombre de dispositions relatives aux inhumations et aux cimetières, qui se ramènent toutes à cette idée que la police des inhumations appartient au maire en vertu de ses pouvoirs de police municipale (loi du 5 avril 1884, art. 97, § 4); mais que l'État a cru devoir poser certaines règles générales dans le but soit de limiter les attributions du maire, soit de créer des servitudes à la charge de la propriété privée.

C'est ainsi qu'en principe l'inhumation ne peut avoir

1. BLOCK, *Dictionnaire d'Administration*, v^o Cimetières..

Annuaire de législation étrangère.

TARDIEU, *Dictionnaire d'hygiène*, v^o Sépultures.

BOUCHARDAT, *Traité d'hygiène*.

MARTIN et NAPIAS, *L'étude et les progrès de l'hygiène en France*.

L'Économiste français, 1882.

BREUILLAC, *De la police sanitaire*.

lieu sans une autorisation délivrée par l'officier de l'état civil, qui doit se transporter lui-même auprès de la personne décédée, et au plus tard 24 heures après le décès (art. 77 du Code civil). Cette règle générale est susceptible de dérogations, qui peuvent être édictées par les règlements de police. En l'absence de ces dérogations, elle est formelle, et son application est garantie par l'article 338, § 2, du Code pénal.

L'article 77 du Code civil a surtout pour but d'assurer le contrôle de l'État sur la nature des décès. Il n'en sert pas moins dans une certaine mesure les intérêts de l'hygiène publique entendue au sens large. L'hygiène publique est plus intéressée encore à ce que les inhumations ne se fassent pas trop tardivement. Il appartient aux maires de prescrire les mesures nécessaires à cet effet en ordonnant soit la mise en bière immédiate, soit l'inhumation immédiate.

Les questions se rattachant à l'inhumation des corps ont été réglementées d'une manière complète par le décret du 27 avril 1889, qui contient même dans son article 2 une atteinte grave aux pouvoirs de l'autorité municipale en stipulant qu'au cas où le décès paraît résulter d'une maladie suspecte, le préfet peut, sur l'avis conforme de deux médecins, prescrire toutes les constatations nécessaires, et notamment l'autopsie.

Il ne peut être procédé à l'embaumement des corps sans une permission de l'autorité municipale (art. 3). L'article 4 interdit le déplacement des cadavres à moins d'une autorisation délivrée par le maire, le sous-préfet, ou le préfet, selon les cas. L'introduction des corps en France ne peut avoir lieu sans une autorisation du Ministre de l'Intérieur.

Le décret de 1889 prévoit une institution qui présente de grands avantages au point de vue de l'hygiène, celle des chambres funéraires. Presque toutes les villes d'Allemagne en possèdent. La Norvège, les Pays-Bas sont pourvues d'établissements de ce genre. En Angleterre, l'*act* de 1875 permet au *Local Government* de prescrire à toute autorité locale d'avoir un dépôt mortuaire. En France, cette institution est peu répandue. Elle mérite cependant d'être développée, car elle n'est pas sans présenter des avantages sérieux, en rassurant ceux qui se préoccupent des inhumations précipitées, en soustrayant les vivants au voisinage lugubre et malsain des morts, en empêchant les épidémies de se développer.

D'après l'article 5 du décret de 1889, les chambres funéraires sont créées sur la demande du conseil municipal par arrêté du préfet, après une enquête *de commodo et incommodo*, et le conseil d'hygiène préalablement consulté. Le préfet peut en ordonner la suppression.

Un dépôt mortuaire a été inauguré le 15 décembre 1890 au cimetière du Nord à Paris. Le transport du corps est fait dans une voiture spéciale. Les familles sont admises à veiller le corps pendant le jour; la surveillance est exercée pendant la nuit par un agent du cimetière. Un autre dépôt existe au cimetière de l'Est.

Les décrets du 23 prairial an XII et du 7 mars 1808 déterminent les règles applicables aux cimetières et contiennent un certain nombre de restrictions au droit individuel, justifiées par des raisons d'hygiène.

C'est ainsi que l'article 1 du décret de l'an XII interdit formellement d'inhumer les corps ailleurs que dans les cimetières. Il est notamment interdit d'inhumer aucun corps dans les églises. Malgré cette prohibition, les

évêques obtiennent généralement l'autorisation d'être enterrés dans leur cathédrale. Toutefois l'article 14 permet à toute personne d'être enterrée dans sa propriété pourvu que sa propriété soit à la distance réglementaire de l'agglomération urbaine.

Les articles 2 et 3 obligent chaque commune à posséder un cimetière et déterminent les conditions que doivent remplir les terrains proposés pour l'établissement des cimetières. Ils doivent de préférence être élevés, situés au Nord, et distants de 33 à 40 mètres de l'enceinte des villes et bourgs, c'est-à-dire de la maison la plus rapprochée faisant partie de l'agglomération. Le Conseil d'État veille à l'observation de ces prescriptions lorsqu'il est saisi, pour l'établissement d'un cimetière, d'une déclaration d'utilité publique, et c'est le cas le plus fréquent. Il exige un avis du comité d'hygiène portant notamment sur la nature du terrain, et il reste maître de refuser la déclaration d'utilité publique lorsque l'emplacement proposé ne remplit pas toutes les conditions désirables.

L'établissement des cimetières entraîne pour la propriété des servitudes, qui sont déterminées par le décret du 7 mars 1808. Il est interdit de bâtir ou de creuser des puits à moins de 100 mètres des nouveaux cimetières. Quant aux bâtiments existant antérieurement et situés entre le périmètre de 40 mètres établi par le décret de l'an XII et le périmètre de 100 mètres établi par le décret de 1808, ils ne peuvent être ni restaurés ni augmentés sans autorisation ; les puits creusés antérieurement peuvent être comblés sur l'ordre du préfet.

Le décret de l'an XII contient des dispositions relatives à l'aménagement des cimetières (art. 3 et 6), aux

conditions que doivent remplir les fosses (art. 4 et 5 et titre II du décret de 1889).

Les cimetières abandonnés doivent rester fermés durant cinq ans. Ce délai expiré, ils peuvent être afferméés, mais à la condition de n'être qu'ensemencés ou plantés. Il ne peut y être fait aucune fouille ou fondation jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné.

Comme on peut s'en rendre compte par cet aperçu rapide, notre législation sur les sépultures comporte un assez grand nombre de restrictions au droit de propriété et même au droit de libre disposition de soi-même qui, toutes, se justifient par des motifs d'hygiène. Il est cependant permis de se demander si les dispositions de cette législation ne devraient pas encore être renforcées sur certains points. Il ne faut pas oublier qu'elles remontent à une époque fort éloignée : depuis lors, la science a fait de nombreux progrès ; elle nous a notamment appris que l'eau est bien souvent le plus puissant agent de transmission des épidémies, et qu'il importe à la santé publique qu'elle soit préservée de toute souillure et de toute contamination. Or, certains des cimetières actuels sont pour l'agglomération qui les entoure une cause permanente d'épidémie. La distance de 40 mètres prescrite par le décret de l'an XII nous paraît insuffisante à un double point de vue. En ce que ce périmètre de protection nous semble insuffisant en lui-même, et en ce qu'il n'est applicable qu'à l'encontre des agglomérations. Quant aux inhumations dans des propriétés privées, nous désirerions qu'elles fussent interdites d'une façon absolue.

Voilà dans quel sens nous souhaiterions que cette législation fût réformée. Toutefois cette question perdrait de son intérêt si l'incinération réussissait à entrer dans nos

mœurs. Le Titre III du décret de 1889 règle les conditions applicables à ce mode de sépulture. Aucun appareil crématoire ne peut être mis en usage sans une autorisation du préfet accordée après avis du conseil d'hygiène. Les prescriptions relatives au permis d'inhumer sont applicables au permis d'incinérer. Le dépôt des cendres ne peut avoir lieu que dans des lieux de sépulture régulièrement établis. Leur transport est réglementé.

L'incinération est une pratique fort ancienne. Les efforts faits depuis une époque récente pour l'implanter chez nous sont demeurés stériles, s'il faut en croire le Bulletin de la Société pour la propagation de l'incinération. Les débris anatomiques et les corps abandonnés des hôpitaux forment la quasi totalité des incinérations effectuées au four crématoire du Cimetière de l'Est, le seul, d'ailleurs, que possède la ville de Paris.

Ce procédé d'inhumation se heurte à des convictions¹ ou à des habitudes religieuses des plus respectables, aussi doutons-nous qu'il s'implante de si tôt dans notre pays, quoiqu'il présente, au point de vue de la santé publique, de sérieux avantages.

La législation étrangère relative aux sépultures ne présente pas de notables particularités. Presque partout, cette matière est du domaine de l'autorité municipale.

Dans le canton de Zurich (loi du 29 juin 1890), il existe un fonctionnaire spécial élu par l'autorité sanitaire locale et chargé de la surveillance des funérailles et de la police des cimetières. Ajoutons qu'en principe les corps ne peuvent être ensevelis que 36 heures après le décès.

1. On sait que les prières du clergé catholique sont refusées aux personnes qui demandent à être incinérées.

Une loi de 1888 permet aux autorités de Québec d'ordonner en cas d'épidémie le transport direct des corps au lieu d'inhumation sans passer par les églises. L'autorité religieuse peut aussi prohiber l'introduction des cadavres dans l'église si ce peut être nuisible à la santé publique. En Angleterre, les personnes mortes de maladie contagieuse doivent être ensevelies dans les 48 heures; l'ensevelissement immédiat ne peut être prescrit que par la justice. On retrouve bien ici le respect de la loi anglaise pour la personnalité humaine.

Les exhumations rentrent, comme les inhumations, dans la police municipale (art. 97 de la loi du 5 avril 1884). Il ne peut y être procédé sans une permission du maire; celui-ci doit y assister ou s'y faire représenter : la présence d'un homme de l'art est également exigée, afin que les mesures hygiéniques nécessaires soient prises.

L'exhumation peut être ordonnée par décision administrative, notamment lorsque les prescriptions relatives au dépôt des corps n'ont pas été observées, ou quand la salubrité publique exige le déplacement de tous les corps inhumés dans un cimetière.

IV. — VOIRIE.

Avec l'alimentation en eau potable et l'établissement d'un cimetière remplissant les conditions désirables au point de vue de l'hygiène publique, les questions se rattachant à la voirie doivent être l'objet des soins les plus attentifs de l'autorité municipale, car du bon ou du mau-

vais entretien des voies publiques peut dépendre le bon ou le mauvais état sanitaire d'une ville¹.

Il n'entre pas dans notre idée de tracer ici un programme de voirie appliquée. Ce serait sans intérêt, et, disons-le, sans utilité. De même que dans presque toutes les matières que nous avons étudiées, nous avons dû constater leur complexité, de même ici il faut bien tenir compte d'une chose, c'est que la possibilité d'appliquer les principes de l'hygiène dépend d'une foule d'autres circonstances, dont la situation financière de la ville n'est pas la moins importante. Les prescriptions hygiéniques elles-mêmes devront être observées plus ou moins rigoureusement selon que la situation naturelle de la ville sera plus ou moins défectueuse au point de vue sanitaire.

Il nous suffit de signaler les avantages pour la santé publique d'une bonne voirie : la propreté des rues, la largeur des voies, la plantation d'arbres, la création de jardins et de squares, l'éclairage des voies publiques, etc.

De ces divers objets, la propreté de la voie publique et la largeur des rues sont assurément les deux plus importants.

La propreté des rues est placée sous la surveillance du maire. Elle rentre dans la police municipale. (loi du 5 avril 1884, art. 97, § 1). Elle comprend le balayage, le nettoisement, l'arrosement, l'interdiction du jet ou de l'exposition de choses pouvant dégager des exhalaisons nuisibles.

Le décret du 26 mars 1832 contient des dispositions intéressantes. Ce décret, relatif aux rues de Paris, peut être étendu en tout ou partie à d'autres villes, mais

1. BREUILLAC, *De la police sanitaire*.

MARTIN et NAPIAS, *op. cit.*

seulement par des décrets spéciaux rendus sous la forme des règlements d'administration publique. Et cette exigence se comprend, car ce décret impose de lourdes charges à la propriété privée. Il a été complété par un décret du 27 juillet 1859.

Le décret de 1852 oblige les propriétaires à toujours tenir en bon état de propreté la façade de leurs maisons, à les gratter, repeindre ou badigeonner au moins tous les 10 ans, et sous peine d'amende (art. 5).

Le décret de 1859 détermine la hauteur des façades et des combles des maisons bordant la voie publique; (elle varie selon la largeur légale des voies), ainsi que des bâtiments situés en dehors des voies publiques.

Il importe pour les besoins de la circulation que les voies publiques aient une largeur suffisante; mais l'hygiène publique n'y est pas moins intéressée. Pour ouvrir une voie on peut procéder soit par acquisition amiable, soit en vertu d'une expropriation pour cause d'utilité publique. Pour l'élargissement des voies existantes un troisième moyen est à la disposition de l'autorité compétente : c'est la publication du plan d'alignement. Nous n'entreprendrons pas l'étude de la législation des plans d'alignement. Qu'il nous suffise d'indiquer les avantages que présente pour l'hygiène publique ce procédé administratif ainsi que les charges très lourdes qu'il impose à la propriété privée.

Signalons en terminant la disposition si intéressante pour l'hygiène publique de l'article 2 du décret du 26 mars 1852. Aux termes de cet article, dans tout projet d'expropriation pour l'élargissement, le redressement ou la formation des rues des villes auxquelles le décret est applicable, l'administration à la faculté de comprendre

la totalité des immeubles atteints, lorsqu'elle juge que les parties restantes ne sont pas d'une étendue ou d'une forme qui permette d'y élever des constructions salubres. Les parcelles de terrain acquises en dehors des alignements, et non susceptibles de recevoir des constructions salubres, peuvent être réunies aux propriétés contigües soit à l'amiable, soit par l'expropriation de ces propriétés.

Le décret de 1852 donne, on le voit, des armes puissantes à l'administration pour lui permettre d'assurer aux villes les améliorations hygiéniques dont elles ont besoin. Il n'hésite pas à imposer au droit de propriété des restrictions assez lourdes, et, par l'aperçu rapide que nous venons de tracer, nous constatons que ces restrictions sont nombreuses en matière de voirie publique. Dans l'espèce, le législateur s'est montré plus soucieux de la santé publique que ne le sont un grand nombre de municipalités qui usent fort rarement des larges pouvoirs qui leur ont été conférés.

V. — ÉVACUATION DES MATIÈRES USÉES.

Le problème de l'évacuation des matières usées est actuellement à l'ordre du jour. Notons de suite qu'il ne présente pas le même intérêt à la campagne que dans les grandes villes, et que dans celles-ci l'intérêt qu'il présente varie avec l'importance de la ville elle-même. Divers procédés scientifiques ont été proposés et ont été mis en usage à l'étranger et en France. Nous les mentionnerons, et nous parlerons avec plus de détails du système si complet adopté et appliqué par la ville de Paris.

Nous examinerons successivement trois questions : celle des égouts, celle du tout à l'égout, celle de la destruction des matières envoyées dans les égouts.

Égouts. — La situation de nos communes au point de vue des égouts laisse beaucoup à désirer. Nous ne parlons pas des communes rurales, où l'établissement d'égouts est moins nécessaire qu'il ne l'est dans les grandes villes, et où en tous cas la pureté de l'air ambiant atténue les effets pernicioeux des mauvaises odeurs. Mais un grand nombre de petites villes sont entièrement dépourvues d'égouts, et plusieurs grandes villes possèdent une installation d'égouts notoirement insuffisante.

Cet état de choses, fort regrettable, est la conséquence de notre législation, qui, en cette matière, laisse aux communes une liberté excessive. Aucune autorité ne peut exercer contre elles le moindre pouvoir de contrainte à cet égard : la loi de 1807 permettait assurément à l'État d'intervenir, mais nous avons déjà dit pourquoi l'État hésitait à exercer les droits que cette loi lui confère. De même les propriétaires sont entièrement libres, alors qu'il existe dans la ville qu'ils habitent un réseau d'égouts, d'y envoyer ou de n'y pas envoyer leurs eaux résiduaires, quand bien même ils seraient riverains d'un égout. Leur droit est formel. Une seule restriction y a été apportée par le décret du 25 mars 1852 qui dans son article 6 stipule que « toute construction nouvelle dans une rue
« pourvue d'égouts devra être disposée de manière à y
« conduire ses eaux pluviales et ménagères. — La même
« disposition sera prise pour toute maison ancienne en cas
« de grosses réparations, et, en tous cas, avant 10 ans. »

La portée de cet article est fort limitée, puisqu'il ne vise que les propriétés riveraines d'un égout, et qu'en tout cas il n'est applicable qu'à la ville de Paris et aux autres villes, peu nombreuses, auxquelles il a été étendu par décret en Conseil d'État.

Il est donc nécessaire de remédier sur ce point à l'insuffisance de la législation actuelle. De quelle manière? On pourrait décider que toutes les villes, au-dessus d'un certain chiffre d'habitants, seraient tenues de construire un réseau d'égouts, plus ou moins complet, selon l'importance de la ville, et étendre l'article 6 du décret du 25 mars 1852 à toutes les villes dans lesquelles existent des égouts.

Cette disposition serait peut-être un peu rigide. Le chiffre des habitants n'est pas le seul élément dont il faille tenir compte pour apprécier les mesures qu'il convient d'imposer à une ville dans l'intérêt de la santé publique. Son emplacement géographique, sa salubrité naturelle, sa situation financière, etc..., sont des éléments dont l'entrée en ligne importe à la solution du problème. Aussi approuvons-nous les préparateurs du projet de loi sur l'hygiène publique d'avoir compris la construction des égouts parmi les travaux qui peuvent être imposés à une commune, avec les garanties que présente la procédure instituée par l'article 20, sauf à renouveler les réserves que nous avons faites en étudiant cet article. D'autre part, à l'égard des habitants, l'article 1 du projet de loi indique comme rentrant dans les matières qui feront l'objet du règlement sanitaire communal, les prescriptions relatives à l'évacuation des matières usées. Nous regrettons que l'on n'ait pas été plus loin en faisant de l'article 6 du décret de 1852 le droit commun applicable aux propriétés dans les villes possédant des égouts.

Tout à l'égout. — La question de tout à l'égout est distincte de celle de la construction des égouts : mais il faut bien reconnaître que la première a fait faire un pas décisif à la seconde.

Nous avons vu, en effet, que sous l'empire de la législation actuelle, alors qu'on ne concevait les égouts que comme les réceptacles des eaux pluviales et ménagères, ce qui est d'ailleurs leur destination naturelle, on n'avait songé ni à en rendre la construction obligatoire aux villes, ni à en imposer l'usage aux propriétaires. Le système du tout à l'égout, qui a pour objet d'ajouter les matières de vidange à celles qui se déversent déjà à l'égout, entraîne la construction d'un réseau d'égouts très complet pour les villes, et l'obligation pour les propriétaires d'y déverser toutes les matières usées. Pourquoi le système du tout à l'égout présente-t-il ce caractère d'obligation? Il serait difficile de le dire. En tout cas, il semble, à voir les résistances sérieuses qu'il soulève, que sa mise en pratique eût été vainement attendue si l'on n'avait recouru à la méthode de contrainte légale.

Il faut bien reconnaître que le tout à l'égout présente au point de vue hygiénique de sérieux avantages. Les systèmes actuellement employés pour la réception des immondices, fosses fixes, fosses mobiles, tinettes filtrantes, sont tous condamnables au point de vue sanitaire. D'autre part, les statistiques nous permettent de constater que les villes, ou les quartiers, soumis au régime du tout à l'égout sont bien moins éprouvés par les épidémies que les villes et quartiers dans lesquels les anciens systèmes demeurent appliqués¹.

Le système fait d'ailleurs des progrès. Un grand nombre de villes, surtout à l'étranger, y ont eu recours. Le nombre de ses partisans dans le monde de la science

1. Rapport BOURNEVILLE sur le projet de loi relatif à l'utilisation agricole des eaux d'égout de Paris et l'assainissement de la Seine.
— *J. O.*, Doc. Parl. Chambre, session extraordinaire 1833. N° 1303.

augmente de jour en jour. Récemment, de grandes villes ont été autorisées législativement à réaliser les opérations financières que sa mise à exécution rend nécessaires et à imposer aux habitants les obligations qu'elle entraîne. Marseille notamment, et Paris, par la loi du 10 juillet 1894, ont été habilités à pratiquer dans son intégralité le système du tout à l'égout.

De nombreuses et puissantes protestations se sont toutefois fait entendre. Il est certain que nulle part, jusqu'à présent, l'application des dispositions destinées à développer l'hygiène publique n'a entraîné des charges aussi lourdes pour la propriété. Établissement par la ville d'un réseau très complet d'égouts dont la dépense retombe sur les propriétaires, obligés d'assurer par des centimes additionnels supplémentaires l'amortissement de l'emprunt contracté par la ville ; d'autre part, construction par les propriétaires des ouvrages reliant leur maison à l'égout, taxe d'égout, voilà les charges apparentes du système. — Les charges indirectes sont beaucoup plus graves encore. Dans bien des cas, les travaux d'appropriation ordonnés entraînent des travaux confortatifs fort onéreux. Souvent même l'état de l'immeuble rend impossibles ces travaux d'appropriation. Dans ce cas, la mise en demeure d'effectuer les travaux équivaut à un ordre de démolition. De sorte que ce qui, dans l'esprit du législateur, ne devait constituer pour les propriétaires qu'une légère charge, reversible d'ailleurs sur les locataires, apparaît comme une véritable expropriation sans indemnité.

On peut répondre que ces effets indirects de l'application du tout à l'égout ne sont pas plus rigoureux pour la propriété que les effets directs de la publication d'un plan

d'alignement. L'intérêt de la santé publique est aussi respectable que celui de la commodité de la circulation. Mais il faut observer que l'expropriation indirecte à laquelle aboutit l'exécution du tout à l'égout est réalisée dans un délai beaucoup plus court que celle à laquelle conduit la publication d'un plan d'alignement. Et en tout cas, la propriété peut supporter, sans protestation, une charge d'ailleurs éventuelle, et protester légitimement lorsque cette charge est augmentée lourdement.

Quoi qu'il en soit, on doit reconnaître que l'État a procédé dans cette affaire, quelque légitimes que soient les intérêts généraux en cause, avec trop de brutalité, méconnaissant les intérêts légitimes de la propriété, de l'Individu. L'expropriation eût dû pouvoir être demandée par le propriétaire toutes les fois que les travaux d'appropriation exigés de lui devaient entraîner des travaux confortatifs, ou la démolition de son immeuble. En matière d'hygiène publique où la résistance du peuple, provenant de son ignorance scientifique, constitue une entrave sérieuse au progrès, il importe que l'État agisse prudemment, qu'il ne heurte pas de front les résistances qu'il rencontre, et qu'il ne fasse appel à la contrainte qu'avec prudence et modération, qu'il se souvienne en un mot que le véritable progrès ne se décrète pas, mais qu'il faut l'obtenir du consentement raisonné de la nation¹.

Nous avons cru devoir insister sur cette question du tout à l'égout parce que nous pensons que ce système d'évacuation des matières usées est destiné à être appli-

1. Voir pour toute cette question du tout à l'égout le rapport BOURNEVILLE et l'index bibliographique à la page 24.

MONOD, *De l'administration de l'hygiène publique en France et à l'étranger*, p. 22, p. 63.

MILLE, *Assainissement des villes par l'eau, les égouts, les irrigations*.

qué de plus en plus dans l'avenir. Le projet de loi sur l'hygiène publique permet aux municipalités d'en imposer la charge aux particuliers en vertu de l'article 1^{er}. Celles-ci pourraient assurément reculer devant les dépenses qui leur incomberaient. Mais, suivant l'exemple de Marseille et de Paris, elles n'auront qu'à contracter un emprunt gagé par des centimes additionnels, c'est-à-dire à faire supporter le poids de ces dépenses aux seuls propriétaires, à ceux-là qui du fait de l'imposition du tout à l'égout subissent déjà directement de lourdes charges, mais contribuables peu intéressants au point de vue électoral ! Il est à craindre que les municipalités ne sachent pas résister à certaines sollicitations, à certaines pressions, et que l'intérêt de la santé publique ne devienne sur ce terrain une arme politique, et de la plus mauvaise politique. Il y a là un danger qu'il était utile de signaler, et nous désirerions voir introduire dans la loi sur l'hygiène publique certaines dispositions qui répartiraient plus équitablement le poids des charges que le système du tout à l'égout entraîne. Ce serait justice, puisque ses heureux effets doivent profiter à tous. Nous voudrions aussi qu'en aucun cas sa mise en application ne pût devenir indirectement une mesure d'expropriation sans indemnité.

Traitement des eaux d'égouts. — Après avoir étudié la question des égouts, celle du tout à l'égout, au point de vue des rapports entre les Individus et les municipalités, nous devons dire quelques mots de la question du traitement des eaux des égouts, car, elle aussi, met en conflit le droit individuel et le droit de l'État. Faisons de suite cette remarque que l'importance de cette question résulte

de l'adoption du système du tout à l'égout, qui, en augmentant le volume des matières solides envoyées à l'égout, en augmentant davantage encore celui des matières liquides par l'emploi des grandes quantités d'eau qu'impose ce système, rend beaucoup plus difficile l'évacuation et l'emploi de ces matières.

Divers systèmes ont été et sont encore employés pour le traitement des eaux des égouts. Ils consistent soit en une épuration mécanique, soit en une épuration chimique¹. Certaines villes, placées non loin de la mer, ont amené à ce grand déversoir naturel leurs eaux d'égout par un canal d'une étendue plus ou moins grande. Enfin d'autres villes ont adopté le système de l'épuration par le sol, la ville de Paris notamment, et c'est de ce système que nous allons parler.

Sans vouloir nous livrer à un exposé ou à une analyse scientifique de ce système, renvoyant sur ce point au Rapport présenté au Congrès international d'hygiène de 1878, nous dirons simplement qu'il consiste dans la filtration des eaux d'égout à travers un sol naturellement ou artificiellement perméable avec utilisation agricole des éléments fertilisants par la végétation. Il faut donc que l'eau demeure dans l'intérieur du sol le temps voulu pour une complète épuration. Ce temps variera selon l'analyse des eaux, et selon la nature du pouvoir épurateur du terrain d'épandage.

Ce système, qui autrefois avait rencontré une sérieuse hostilité de la part de certains chimistes ou savants, a vu ces résistances décroître sensiblement. L'objection la plus spécieuse avait été tirée d'une généralisation trop hâtive des belles découvertes de Pasteur. Celui-ci avait remar-

¹ Voir rapport BOURNEVILLE, p. 62 et suiv.

qué que les germes du charbon, et dans une certaine mesure de la septicémie, échappaient dans certains terrains à l'action épuratrice. Dès lors, dit-on, peut-on affirmer qu'il n'en sera pas de même des germes des autres maladies contagieuses. Ces germes se colleront sur les légumes et fruits irrigués qui deviendront le véhicule de ces maladies.

Pasteur lui-même s'est chargé de signaler l'hypothèse gratuite sur laquelle reposait cette objection, et d'affirmer devant l'une des commissions chargées d'étudier la question du tout à l'égout à Paris que le système de l'épandage, convenablement pratiqué, ne lui semblait devoir soulever aucune appréhension au point de vue sanitaire.

Bien au contraire, ce système présente pour la santé publique de sérieux avantages. En présence de l'insuffisance actuelle des systèmes d'épuration mécanique et chimique, il faut choisir entre l'épandage ou l'empoisonnement des rivières : dans ces conditions l'hésitation n'est point permise. D'ailleurs le système de l'épandage a maintenant cause gagnée..

Partout où il a été appliqué, il a donné, au point de vue des cultures, des résultats remarquables. La pureté de la nappe souterraine qui reçoit toutes les eaux d'infiltration des terrains irrigués est parfaite. L'état sanitaire des communes, sur le territoire desquelles l'épandage est pratiqué, ne laisse rien à désirer, et l'on n'a jamais constaté que celui des villes où se consomment les produits obtenus sur les terrains d'épandage fût plus defectueux.

Ce système est largement pratiqué à l'étranger. En Italie : Milan, Novare, Florence, Naples, etc. ; en Angleterre : 134 villes déjà en 1881 ; en Suisse : Lausanne, etc. ;

en Belgique : Bruxelles ; en Allemagne : Berlin, Dantzick, Breslau, Francfort, Munich, etc. ; en Hongrie : Pesth ; en Russie : Odessa, sont entrés plus ou moins complètement dans cette voie, ainsi que plusieurs villes des Etats-Unis. En France, un certain nombre de villes ont précédé ou suivi Paris dans ses essais, nous citerons notamment Saint-Etienne, Perpignan, Montélimar, Reims, Poitiers.

Mais l'application la plus complète du système d'épandage a été réalisé par la ville de Paris. L'expérience fut commencée en 1869 sur l'étendue de 6 hectares achetés par la ville. Réorganisé en 1872, le service a depuis lors régulièrement fonctionné. A la suite de longues études, après de nombreux rapports sur la valeur du système, il fut adopté définitivement, et pour permettre à la ville de réaliser son plan de travaux à cet égard, l'Etat lui céda les terrains domaniaux constituant les fermes de la Garenne et de Fromainville, ainsi que les tirés de la forêt de Saint-Germain (loi du 4 avril 1890).

Jusque-là l'adoption du projet n'avait soulevé que des résistances d'ordre scientifique. Mais, à partir de ce moment, les propriétaires, peu rassurés sur l'inocuité du système, mal éclairés sur ses avantages au point de vue agricole, commencèrent à se soulever. Il fallait vaincre leur résistance, car la ville avait besoin de terrains très étendus pour l'application de son plan d'épandage, d'autant plus étendus qu'en même temps qu'elle se décidait en faveur du système de l'épuration des eaux d'égout par le sol, elle se proposait d'adopter également le système du tout à l'égout, ce qui devait augmenter sensiblement la quantité des matières à épurer.

C'était une grande partie du département de Seine-et-Oise qui allait devenir ainsi vassale de la grande ville

et subir son empoisonnement. On sait avec quelle persévérance toutes les autorités des régions menacées luttèrent contre les projets de la ville. Elles furent néanmoins vaincues, et le système se poursuit actuellement normalement en vertu notamment des décrets du 23 février 1895 et du 11 avril 1896.

Aux termes de ces décrets, l'expropriation ne peut être poursuivie que pour l'établissement des conduits d'amenée des eaux d'égout et de drainage des eaux épurées. La ville ne peut déverser ses eaux d'égout que sur les terres des propriétaires qui consentent à les recevoir pour pratiquer l'irrigation. Disons, d'ailleurs, que l'administration n'est point en peine, car la délivrance des eaux d'égout est très recherchée par les propriétaires. Il ne peut d'ailleurs être répandu sur le sol un volume d'eau d'égout supérieur à 40 000 mètres cubes, par hectare et par an, et la ville de Paris est tenue de prendre toutes les précautions utiles pour que les puits, sources et cours d'eau du voisinage ne reçoivent pas d'infiltrations nuisibles. L'exécution de ces prescriptions est contrôlée par une commission permanente de cinq experts.

VI. — HYGIÈNE PARTICULIÈRE AUX CAMPAGNES.

Avant de quitter cette branche de l'hygiène, que nous avons appelée l'hygiène des villes et des campagnes, nous voudrions signaler certaines causes d'insalubrité intéressant plus particulièrement les campagnes, et contre lesquelles l'action de l'État a été amenée à s'exercer.

La plus redoutable est assurément celle résultant de l'existence des marais¹. En France, l'étendue des marais n'est pas fort considérable (environ 450.000 hectares). Mais leurs émanations s'étendent à des distances diverses, selon les pays et suivant l'action des vents. Les marais de Brouage envoient leurs effluves jusqu'à Rochefort, distant de 7 à 8 kilomètres. A Lyon, le vent N.-E. soufflant du plateau des Dombes donne lieu à des fièvres intermittentes.

Le règne animal est sérieusement éprouvé par les émanations des marais. Les grandes espèces dépérissent rapidement. L'épizootie charbonneuse qui ravagea la Beauce en 1776 eut pour cause la sécheresse qui mit à sec tous les terrains couverts d'eau. — Chez l'homme toute une série d'états morbides résulte de l'introduction dans l'organisme d'un principe toxique d'origine paludéenne. Les habitants dans ces contrées sont de petite stature, la puberté y est tardive et la vieillesse précoce ; la vie moyenne y est plus basse ; une excessive mortalité règne sur les nouveau-nés.

Il semble donc légitime que l'État s'efforce de faire disparaître ces foyers d'infection. Les particuliers, il est vrai, ne sont pas toujours impropres à cette tâche. On sait que le prince Torlonia a desséché en Italie le lac Fucino. En Grèce, une compagnie française a desséché le lac Copaïs. En Algérie, la grande compagnie minière de Mokta-el-Hadid s'est chargée du dessèchement du lac

1. BOUCHARDAT, *Traité d'hygiène*.

MARTIN, *Administration sanitaire à l'étranger*.

Annuaire de législation étrangère.

LEROY-BRAULIEU, *L'État moderne et ses fonctions*.

JACCOUD, *Marais*.

Fezzara, près de Bône. L'État n'est donc pas seul à pouvoir exécuter ces grandes tâches ; mais là où l'initiative privée languit, et où les ressources publiques abondent, il ne doit pas s'en désintéresser.

En France, la propriété des marais est soumise à des règles particulières. C'est ce que stipule l'article 1 de cette loi du 16 septembre 1807 dont nous avons déjà parlé, intitulée loi relative au dessèchement des marais, et qui est l'une de nos lois fondamentales en matière de travaux publics. Le droit de propriété sur les marais n'est pas un droit entier et absolu. L'État peut à toute époque ordonner les dessèchements qu'il jugera nécessaires ou même simplement utiles. Assurément le propriétaire a un droit de préférence pour obtenir la concession du dessèchement, mais à la condition de se conformer aux plans arrêtés par l'État. Il n'est qu'un concessionnaire. Et, à son défaut, l'État peut accorder la concession à toute autre personne sous les conditions et dans les formes déterminées par les articles 4 à 7 de la loi de 1807. Les terrains sont estimés avant le commencement et après l'exécution des travaux. Le montant de la plus-value est réparti entre le propriétaire et le concessionnaire dans les proportions fixées par l'acte de concession.

On voit qu'en cette matière l'État n'a pas hésité à imposer au droit individuel une lourde servitude.

En Italie une loi du 11 décembre 1878 sur l'assainissement de la campagne romaine prescrit l'essai de certaines méthodes d'assèchement qu'elle impose aux propriétaires sans indemnité. Ces dispositions de la loi de 1878 ont été vivement combattues par un certain nombre de députés.

Une loi plus générale, du 25 juin 1882, stipule que la

surveillance supérieure et l'inspection de l'assainissement des lacs, étangs et marais, sont dévolues au gouvernement. Les travaux d'assainissement sont de deux ordres. Dans le premier, rentrent les travaux qui constituent une grande amélioration agricole en même temps qu'un important avantage hygiénique. Les travaux moins importants rentrent dans le second ordre. Les premiers, sont effectués par l'Etat avec le concours des provinces, des communes et des propriétaires, et entretenus par ces derniers seuls. Les seconds, sont effectués et entretenus par les propriétaires isolés ou réunis en syndicat. Les provinces, les communes et les propriétaires concourent à la dépense de l'assainissement, tant lorsque les territoires ou les terrains qu'ils possèdent se trouvent dans le périmètre de l'assainissement, que lorsqu'ils sont en dehors, si l'assainissement leur procure des avantages agricoles ou hygiéniques.

Nous trouvons que cette loi italienne repose sur une base plus juste que notre loi de 1807. Elle n'impose pas à la propriété des charges excessives : elle répartit équitablement le poids des dépenses résultant des travaux d'assainissement. Nous souhaiterions que la loi de 1807 fût modifiée en ce sens.

Une autre cause d'insalubrité résulte pour les campagnes du déboisement. Cette question est une des plus importantes de l'hygiène rurale : elle est liée d'une manière directe au bien-être et à la santé des populations. Un sol dénudé devient vite insalubre et la population y dépérit par la misère d'abord et par le paludisme ensuite.

L'action individuelle ne saurait être négligée en cette matière, et cela à un double point de vue. Tout d'abord parce qu'elle a donné des preuves de sa capacité à dévelop-

per le mouvement du reboisement¹. En Amérique, en 1872, s'est formée une vaste association sous le nom d'*Arbor-Day* pour la reconstitution des forêts. Elle s'est répandue dans 34 états de l'Union, au Canada, et dans les territoires voisins. En 1889, l'association avait déjà planté trois cent cinquante-cinq millions d'arbres. Le prince de Monténégro a récemment entrepris le reboisement de sa propriété par une sorte d'*Arbor-Day* militaire. Dans son armée, depuis le soldat jusqu'au général, chacun est tenu de planter un nombre d'arbres proportionnel à son grade. Un décret récent exempte d'impôt pendant 10 ans toute personne qui aura planté 10 000 arbres.

En France, le 18 janvier 1891 s'est constituée une Société des Amis des arbres dont les statuts, calqués sur ceux de l'*Arbor-Day*, ont été approuvés par le Ministre de l'Agriculture.

L'action individuelle ne doit pas être négligée à un autre point de vue. C'est que l'intervention de l'État est impuissante à faire produire aux lois les meilleures leurs effets utiles si ces lois se heurtent à l'opposition ignorante de l'Individu. Cette intervention est parfaitement justifiée² : l'État représente la perpétuité : il doit défendre les intérêts permanents du pays contre les appétits individualistes parfois trop égoïstes et imprévoyants, et son action doit être fortement centralisée, car les communes en cette matière sont souvent aussi ignorantes que les Individus.

En France, l'État a légiféré à plusieurs reprises sur cette grave question du reboisement. Les lois du 28 juillet 1860 et du 4 avril 1882 dans l'examen desquelles nous

1. *Bulletin de l'Académie de médecine*, 1891, p. 7.

2. LEROY-BEAULIEU, *L'État moderne*.

n'entrerons pas, imposent à la propriété de lourdes et légitimes servitudes. Elles demeureront inappliquées tant que les propriétaires ne seront pas mieux éclairés sur la gravité du danger redouté, sur l'efficacité du remède adopté, et l'importance des intérêts engagés.

Les inondations sont redoutables pour la santé publique. L'État essaye de les prévenir en favorisant le reboisement, en élevant des digues et des barrages destinés à contenir les rivières dans leur lit, en imposant aux propriétaires riverains l'exécution de certains travaux, en les réunissant en associations syndicales obligatoires (lois du 21 juin 1865 et 1888) ou en mettant à leur charge les dépenses des travaux effectués par lui (loi de 1807). Il suscite l'action individuelle en lui donnant par la constitution d'associations syndicales libres (loi du 21 juin 1865 et du 22 décembre 1888) les moyens de s'exercer utilement. Ici encore l'action combinée de l'État et des forces individuelles est nécessaire à la réalisation du but poursuivi.

Le chapitre II du titre I^{er} du livre III du projet de code rural, déjà voté par la Chambre, contient certaines dispositions intéressantes au point de vue de l'hygiène des campagnes dont la protection est confiée au maire par l'article 18. L'article 19 permet au maire, en cas d'insalubrité constatée par le conseil d'hygiène de l'arrondissement, d'ordonner la suppression des fosses à purin, des puisards, des dépôts de vidange ou de gadoue, et de déterminer les mesures à prendre pour empêcher l'écoulement sur la voie publique des liquides provenant des dépôts de fumier et des étables. Ces décisions des maires sont susceptibles d'un recours devant le préfet.

D'une façon générale, il est défendu par l'article 19 de

laisser écouler, de jeter sur les places publiques ou dans les fontaines et abreuvoirs toutes substances nuisibles à la santé publique.

Le maire est investi par les articles 21 et 22 de la surveillance, au point de vue de la salubrité, des rivières et ruisseaux et des mares. En ce qui concerne les mares, le maire peut, après avis du conseil municipal, en ordonner la suppression. En cas d'inaction du maire, cette suppression peut être décidée par le préfet sur l'avis du conseil d'hygiène et après enquête : la dépense, en ce cas, est considérée comme dépense obligatoire pour la commune. Si la mare est susceptible d'assainissement, le maire peut enjoindre au propriétaire toutes mesures ou tous travaux utiles. En cas d'inaction de celui-ci, le préfet peut, sur dénonciation du maire et après avis du conseil d'hygiène, soit ordonner la suppression de la mare, soit procéder à l'exécution d'office des travaux, aux frais du propriétaire, après mise en demeure préalable.

Le maire peut interdire la vidange des étangs et des mares si cette opération est de nature à compromettre la salubrité publique.

L'article 23 interdit le rouissage des plantes textiles dans les abreuvoirs et lavoirs publics, et confère au préfet le droit de le réglementer, et même de l'interdire, sur l'avis du conseil d'hygiène. Dans les étangs et eaux coulantes, le maire et le préfet sont armés du pouvoir de réglementer les routoirs publics et même d'ordonner la suppression de ceux qui seraient situés à proximité des habitations.

Les cultures nuisibles à l'hygiène publique peuvent être interdites, ou soumises à des conditions déterminées, par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique.

Toutes ces dispositions comportent de sérieuses restrictions du droit de propriété. Nous les considérons comme légitimes, car elles sont justifiées par la nécessité de protéger la santé publique. Nous souhaitons qu'elles soient bientôt sanctionnées par le Sénat, car leur application serait de nature à améliorer singulièrement l'hygiène de nos campagnes.

CHAPITRE III

Hygiène alimentaire.

Il n'est pas permis aujourd'hui d'ignorer l'importance de l'alimentation sur la santé¹, sur la capacité de travail, sur l'évolution de l'Individu et de la collectivité, aussi bien au point de vue physique qu'au point de vue intellectuel et moral. L'influence de la nourriture sur la productivité du travail de l'homme est particulièrement saisissante. Faut-il rappeler ces ouvriers des forges du Tarn qui, nourris d'aliments végétaux, perdaient, chaque année et par homme, quinze journées de travail et qui, mis au régime de la viande ne perdaient plus que trois jours par an² ? Et ces ouvriers anglais employés à la construction du chemin de fer de Paris à Rouen qui, nourris de viandes rôties, produisaient un tiers de travail en plus que les ouvriers français soumis au régime du bouilli, de la soupe et des légumes ? Faut-il rappeler les forges d'Ivry qui, à leur fondation, furent obligées de faire venir des ouvriers d'Angleterre pour les rudes travaux, jusqu'au jour où les ouvriers français, mis au même

1. Dr PIOGER, *La question sanitaire*,
Économiste français, 2 octobre 1886.

2. Rapport de MM. BOULEY et NOCARD au *Congrès international d'hygiène* de 1878.

régime, eurent acquis la même vigueur et la même résistance ?

Les découvertes récentes en chimie et en microbiologie commencent à nous éclairer sur les rapports qui existent entre notre alimentation et notre santé. Nous n'en sommes plus à une causalité plus ou moins vague sur le rôle de la nature, de la quantité et de la qualité de nos aliments : nous savons maintenant que, en dehors de leur valeur intrinsèque au point de vue nutritif, les aliments peuvent nuire à notre santé de deux façons principales : 1° par la présence d'un microorganisme dont l'absorption produit une maladie infectieuse ; 2° par un poison chimique qui détermine une intoxication.

Si l'influence de l'alimentation sur la santé n'est plus mise en doute, on considère généralement encore cette corrélation comme l'affaire de chacun, et on néglige trop le côté social de ce facteur sanitaire de premier ordre. L'État ne saurait se désintéresser de la question de l'alimentation. Si la santé publique est en rapport avec les facilités de l'alimentation, si la consommation de certaines denrées falsifiées ou frelatées est de nature à nuire à la santé, et si l'Individu est impuissant à reconnaître par ses propres moyens et à distinguer ces denrées, si enfin une consommation poussée jusqu'à l'abus de certaines substances, qui par elles-mêmes ne sont pas insalubres, est capable de nuire, non seulement à l'Individu qui les consomme, mais encore de faire sentir des effets malfaisants jusque sur la descendance de cet Individu, il nous apparaît que l'intervention de l'État en ces matières est justifiée.

Il nous semble inutile d'insister. Aussi bien la difficulté n'est pas pour nous de savoir si l'État peut se désintéresser de l'alimentation publique, mais de déterminer

dans quelles limites, son intervention peut et doit s'exercer. La question sera souvent délicate, qu'on en juge par un exemple. A la suite d'avis réitérés du Comité consultatif d'hygiène déclarant dangereux l'emploi de l'acide salicylique et des salicylates, des arrêtés furent pris en 1881 et en 1884 par le Ministre du Commerce interdisant leur introduction, à quelque dose que ce fût, dans les denrées alimentaires. De nombreuses poursuites furent intentées à des épiciers, cabaretiers et autres commerçants, et vingt-cinq wagons de bières salicylées mis en séquestre à la douane. On voit le coup porté au commerce, et cela, sans que le Comité d'hygiène publique ait pu, à l'appui de ses avis, invoquer des cas d'empoisonnement par la bière salicylée, soit dans les hôpitaux, soit à domicile. Bien plus, on l'emploie comme médicament à d'assez fortes doses. Il est donc permis de penser que dans ce cas le tort causé à l'industrie et au commerce avait été plus grave que celui que l'acide salicylique, dans les produits saisis, n'en eût fait à notre santé. Le danger c'est que la protection de la santé publique ne soit le prétexte de mesures ayant uniquement le caractère d'une protection commerciale ou industrielle. Les arrêtés de 1881 et de 1884 auxquels nous venons de faire allusion étaient la conséquence de la lutte entre les bières françaises et les bières allemandes.

Si donc nous admettons l'intervention de l'État en matière d'alimentation, nous considérons que cette intervention doit être sage, prudente, limitée, et que sous aucun prétexte elle ne doit être détournée de son but véritable. Nous pensons qu'il est plus utile pour la santé publique que l'action de l'État s'exerce d'une façon sérieuse et efficace sur un certain nombre de points, que

d'augmenter démesurément les cas dans lesquels elle se manifestera.

On a fait justement observer que la santé publique est dans un rapport étroit avec les facilités de l'alimentation publique. On a remarqué les oscillations de la mortalité avec les années de disette ou d'abondance. Messance a montré que la mortalité s'est constamment élevée ou abaissée parallèlement au prix du blé de 1674 à 1764 : John Barton a trouvé les mêmes résultats en Angleterre. On a consigné les hécatombes humaines provoquées par les grandes famines ; les médecins ont maintes fois signalé l'apparition d'épidémies et de maladies endémiques diverses à la suite de perturbations apportées dans l'alimentation publique par une crise agricole, économique ou politique.

Sur ce point, l'intervention de l'État doit être très limitée. Assurément les ressources alimentaires dépendent beaucoup plus de l'état économique que de la volonté des Individus. Mais cet état économique repose dans la société moderne sur les Individus eux-mêmes. Ce sont eux qui produisent la richesse, et les lois de la circulation, de la répartition et de la consommation, ne connaissent d'autres entraves que celles que la liberté peut dresser devant elles. Faire intervenir l'État en matière d'alimentation, comme certains le proposent, ce serait faire revenir la société à ces temps lointains où l'Individu, réputé mineur et incapable, était tenu en lisière dans un État omnipotent. Les expériences plus récentes de l'empire romain en décadence ne sont plus faites pour nous rallier à ce système. La société individualiste a donné suffisamment de preuves de sa sagesse, de sa capacité et de sa fécondité pour que nous jugions

bon de la défendre encore. Par le seul jeu de nos institutions libérales, grâce au développement économique qu'elles ont provoqué par le travail et l'épargne auxquels elles incitent l'Individu, les grandes calamités connues qui nous ont précédés, sont heureusement épargnées aux générations actuelles. Si quelque malaise économique vient encore à se produire, l'État est à même de seconder utilement par les moyens d'action dont il dispose (droits de douane, abaissement des taxes sur les transports) l'action individuelle. Et si de nouveaux malheurs devaient s'abattre encore sur nous, nous n'aurions aucune répugnance à faire appel à l'action de l'État, comme à toutes les autres forces sociales, pour contribuer à les surmonter sans trop de gêne ou de misère. Mais cette intervention de l'Etat serait par là même exceptionnelle comme les faits économiques qui la nécessiteraient.

L'intervention de l'Etat est au contraire très justifiée lorsqu'il s'agit de surveiller les denrées, qui, par les principes morbides qu'elles renferment, sont de nature à nuire gravement à la santé publique¹. Nous faisons allusion surtout à la tuberculose. Or, qu'on admette la contagion comme source unique ou principale de la tuberculose, ou bien qu'on persiste à la considérer comme la résultante autochtone de la misère physiologique, nous sommes toujours amenés à attribuer un rôle prépondérant à l'alimentation, puisque dans ce dernier cas, l'alimentation demeure évidemment une des causes principales de l'étiollement qui lui a préparé le terrain.

On est effrayé de la fréquence de la tuberculose chez

1. Dr PIOGER, *La question sanitaire*.

Ch. MORAT, *De l'inspection sanitaire des viandes*.

Congrès international d'hygiène de 1878.

les animaux qui servent à notre alimentation. L'identité de la tuberculose animale et de la phtisie humaine n'est pas douteuse. Dans tous les congrès d'hygiène, les vétérinaires et les médecins ne cessent de signaler le danger provenant de la viande et du lait des animaux tuberculeux. Il est évident que l'individu est impuissant à se prémunir par lui-même de ce danger redoutable : l'intervention de l'Etat est donc nécessaire.

Elle s'exerce à cet égard, chez nous, de plusieurs manières. Nous allons l'étudier brièvement. Nous nous demanderons ensuite si cette intervention est suffisante.

I. — INSPECTION DES VIANDES.

Les mesures énergiques sont prises tout d'abord à l'égard des animaux vivants et malades. C'est l'objet de la loi du 21 juillet 1881 sur la police sanitaire des animaux. Laissant de côté ce qui, dans cette loi, a pour objet de préserver les animaux bien portants, nous ne nous occuperons que des mesures édictées directement dans l'intérêt de la santé humaine.

Le propriétaire, toute personne ayant la garde ou la charge d'un animal atteint ou soupçonné d'être atteint d'une maladie contagieuse, le vétérinaire appelé à le soigner sont tenus d'en faire sur-le-champ la déclaration à la mairie. L'animal doit être aussitôt isolé : il est ensuite examiné par le vétérinaire de l'administration. L'abatage immédiat des animaux est obligatoire lorsqu'ils sont atteints de la peste bovine, de la morve, du charbon, de la péri-pneumonie contagieuse ou de la rage. Le titre II détermine les indemnités versées dans ces différents cas par l'État

aux propriétaires des bêtes abattues. Enfin, la loi interdit la vente ou la mise en vente des animaux atteints ou soupçonnés d'être atteints de maladies contagieuses.

Le projet de Code rural édicte cette interdiction quelle que soit la maladie qui ait entraîné la mort de l'animal.

Enfin des mesures sont prises à l'égard des bêtes importées, et qui pour la plupart sont destinées à l'alimentation. Elles sont soumises à une visite sanitaire au moment de leur entrée en France, soit par terre, soit par mer. Elles peuvent être soumises à des quarantaines, et, en cas de maladie constatée, elles sont abattues. L'ensemble de ces prescriptions est sanctionné par de lourdes pénalités qui font l'objet du titre IV de la loi. Ajoutons qu'un Comité consultatif des épizooties est établi dans chacun des départements en vue d'assurer l'exécution de cette loi. Les frais de ce service constituent une dépense obligatoire pour le département (décret des 22 juin 1882 et 12 novembre 1887.)

Notre loi sur les épizooties a été empruntée aux législations étrangères. C'est pourquoi nous pensons qu'il est inutile d'entrer dans l'examen de ces législations. Notre loi se rapproche surtout des lois allemande et autrichienne, qui étaient de beaucoup les plus complètes.

Malgré la rigueur du contrôle exercé par l'État sur les animaux vivants atteints de maladies contagieuses, il est bon que ce contrôle soit renforcé par une surveillance des viandes abattues¹. Rien de plus facile, lorsque l'abattage est pratiqué dans des abattoirs municipaux. L'inspection des viandes de boucherie a été progressivement

1. BREUILLAC. *De la police sanitaire*.

MARTIN et NAPIAS, *L'étude et les progrès de l'hygiène en France*.
Congrès de 1878. Hygiène alimentaire.

organisée dans ces abattoirs, et elle est en général assurée dans des conditions satisfaisantes.

Il est vrai que la surveillance est plus difficile dans les tueries particulières qui existent surtout dans les campagnes. Aussi leur suppression a-t-elle été demandée. Si cette mesure ne devait pas froisser trop d'intérêts, et si elle pouvait être acceptée sans trop de résistances, elle devrait être adoptée, car elle se recommande au point de vue sanitaire par de sérieux avantages. Quoi qu'il en soit, l'autorité n'est pas désarmée vis-à-vis de ces tueries. Le maire a le droit de les réglementer. Et si le projet de loi sur l'hygiène publique venait à être définitivement adopté, l'autorité municipale pourrait, dans le règlement sanitaire de la commune, édicter vis-à-vis des tueries particulières telles mesures qui lui paraîtraient utiles, et elle serait en mesure d'en assurer l'exécution au moyen des inspecteurs sanitaires, nouvellement créés.

La viande doit être encore surveillée après l'abatage, jusqu'au moment où le public s'en livre. L'intervention de l'État se manifeste ici par la réglementation des boucheries et des charcuteries, qui rentre dans les pouvoirs de la police municipale. D'anciens règlements de police, non abrogés, défendent aux bouchers de vendre aucune viande provenant d'animaux malades, des veaux de moins de six semaines. La loi de 1881 reproduit la même interdiction en ce qui concerne les bêtes mortes de maladies contagieuses. Il appartient à l'autorité municipale d'assurer le respect de ces prescriptions. Les maires peuvent en outre prendre, à l'égard des boucheries et des charcuteries, telles mesures que l'intérêt sanitaire commande.

A Paris, la tenue des étaux de boucherie et des laboratoires de charcuterie est sévèrement réglementée. Des

arrêtés de police du 20 avril 1887, modifiés en 1890, ordonnent relativement aux boucheries la ventilation des étaux, l'abonnement aux eaux de la ville pour une quantité d'au moins 500 litres par jour. Quant aux laboratoires de charcuterie, ils ne peuvent être installés que dans des voies pourvues d'égout et d'une canalisation d'eau de source, avec l'obligation pour les charcutiers d'envoyer les eaux résiduaires des laboratoires par une canalisation souterraine dans l'égout public et de prendre un abonnement d'eau d'au moins 500 litres par jour. En outre les laboratoires de charcuterie doivent être ventilés, non pas sur une cour ou sur une courette, comme les boucheries, mais au moyen d'un tuyau prolongé jusqu'au dessus du toit.

L'autorité dispose donc des moyens d'action nécessaires. Sous le régime du projet de loi sur l'hygiène publique, le règlement sanitaire communal pourrait édicter telles mesures que l'intérêt de la santé publique exigerait dans chaque localité. Ce qui fait le plus défaut à l'heure actuelle, c'est une autorité chargée d'assurer l'exécution des mesures édictées. L'institution d'inspecteurs sanitaires dans les départements et dans les villes serait à cet égard une réforme d'un intérêt réel.

Signalons encore, comme un exemple digne d'être suivi, l'initiative prise par la ville de Montpellier de décerner des encouragements aux bouchers dont les étaux sont signalés par leur propreté; ces encouragements consistent dans l'attribution d'une plaque municipale qui est fort précieuse aussi pour le public.

Dans la plupart des législations étrangères¹ la surveil-

1. *Annuaire de législation étrangère.*

Rapport CORNIL. Annexes.

MARTIN, *Administration sanitaire à l'étranger.*

lance est instituée par des règlements de police. En Suisse, cette surveillance est particulièrement rigoureuse. Dans le canton de Lucerne, une loi du 1^{er} juin 1889 remplaçant une loi de 1878, et rendue en exécution de la loi fédérale de 1887 organise l'inspection de la viande. Dans chaque commune, un inspecteur doit visiter toute la viande de boucherie; veiller à l'assainissement des locaux et des abattoirs. Il est interdit de détacher les entrailles des animaux avant l'inspection qui a lieu dans les six heures après l'abatage. Une ordonnance du 17 août 1889 soumet en outre, les locaux des boucheries et des charcuteries à des conditions sérieuses d'hygiène. La loi hongroise de 1876 soumet toutes les viandes destinées à l'alimentation, à une inspection sanitaire préalable. En outre, les viandes débitées sont soumises dans les boucheries à un examen spécial. — En Suède, les projets de création des boucheries et abattoirs sont soumis aux autorités, et l'on doit attendre la décision de ces dernières avant de commencer la construction.

II. — INSPECTION DES DENRÉES ALIMENTAIRES.

Nous nous sommes appesantis quelque peu sur l'action que l'Etat exerce pour assurer à la consommation des viandes saines et hygiéniques. Cette action se manifeste d'une manière moins complexe en ce qui concerne la surveillance hygiénique des autres denrées alimentaires. Les lois du 27 mars 1851 et du 5 mai 1855 établissent une série de pénalités applicables aux falsificateurs et dont l'importance varie selon que les produits falsifiés sont ou non susceptibles de nuire à la santé. Elles autorisent la confiscation des produits falsifiés.

Nous ne parlons pas de la loi du 14 août 1889, ni de celle du 14 juillet 1891, sur la falsification des vins, car ces deux lois ont été édictées dans un but protectionniste beaucoup plus qu'hygiénique. Nous pourrions en dire autant des lois sur la fraude dans la vente des beurres qui ont pour principal objet d'arrêter la concurrence faite à cette denrée par la margarine.

En principe, la surveillance des denrées appartient aux maires : elle constitue l'un des attributs de la police municipale. Aussi est-elle assurée plus ou moins efficacement selon les localités. L'institution d'un règlement sanitaire communal et surtout la nomination d'inspecteurs chargés de veiller à son application, ne pourraient que renforcer la surveillance actuellement insuffisante. La revision de la loi de 1851 dans un sens plus rigoureux a été également demandée.

Dans presque tous les pays, il existe une législation sur la falsification des aliments¹. En Angleterre, c'est une loi du 11 août 1875 qui édicte des peines consistant en amende et en prison. Les cours de sessions trimestrielles, dans les comtés, et le conseil municipal, dans les villes, peuvent préposer des officiers experts à l'analyse des denrées. L'*Act* sanitaire de 1875 complète ces dispositions. L'initiative individuelle s'est manifestée aussi en cette matière : vers 1850 une association se constitua dans le but de rechercher et de faire connaître les moyens employés par les falsificateurs de denrées alimentaires pour tromper l'acheteur.

En Allemagne, la loi relative au commerce des denrées

1. V. *Annuaire de législation étrangère*,
MARTIN, *Administration sanitaire à l'étranger*.
Bulletin du Comité consultatif d'hygiène publique de France.

alimentaires est du 14 mai 1879. La police peut pénétrer dans les locaux ouverts au commerce et vérifier les denrées vendues. Dans certaines villes, l'examen des substances alimentaires est fait par des chimistes. Ailleurs, le public en a pris l'initiative avec une émulation digne d'éloges : des sociétés se sont formées pour contrôler ces substances et provoquer, s'il y a lieu, des poursuites judiciaires. Comme complément des dispositions répressives édictées par cette loi, le conseil sanitaire de l'empire a institué une commission de médecins et de chimistes pour étudier les modes de fabrication et de falsification usités, et rechercher les moyens de prévenir les dangers en résultant. Le trait caractéristique de cette loi allemande, c'est qu'elle n'est pas seulement répressive : elle est aussi préventive. L'empereur peut, avec l'approbation du *Bundesrath*, interdire par ordonnance certaines fabrications et la consommation de certaines denrées. Elle souleva, lors de sa discussion, une opposition très vive : car elle dépouillait les États de leurs droits de police au profit de la police d'Empire.

En Belgique, une loi du 4 août 1890 ajoute en cette matière l'action du gouvernement à celle des communes, et établit des pénalités sévères.

En Hongrie, la loi sur l'hygiène publique de 1876 contient un certain nombre de dispositions relatives aux denrées alimentaires, et le code pénal du 29 mai 1878, dans son chapitre XXI, punit les crimes et les délits commis contre la santé publique, notamment pas l'altération des substances alimentaires.

En Suisse, la répression de la fraude dans la fabrication des denrées alimentaires est assurée dans tous les cantons ; dans le canton des Grisons, par la loi du

22 juin 1881 ; dans celui de Neuchâtel, par le règlement du Conseil d'État du 25 novembre 1879 rendu en exécution de la loi du 7 mai 1875 ; dans celui de Soleure, par la loi du 6 mai 1882 ; dans celui de Glaris, par les lois du 4 mai et du 13 août 1884 ; dans le canton de Thurgovie, par le règlement du 20 février 1885.

Une loi luxembourgeoise du 6 avril 1881 soumet à la surveillance de l'autorité le commerce des denrées et boissons alimentaires. Il est difficile de parcourir la longue nomenclature qu'elle renferme sans être frappé de l'extension extraordinaire que reçoit le droit de surveillance attribué à l'administration dans l'intérêt de la santé publique.

Au Danemark, il existe une loi du 9 avril 1891.

La falsification des denrées alimentaires est également combattue aux États-Unis. Citons la loi de l'État de l'Illinois du 1^{er} juillet 1879 ; celle de l'État de Massachusetts du 26 mai 1882 ; celle de la Louisiane du 5 juillet 1882 ; en outre, une loi fédérale a été promulguée le 12 octobre 1888.

Au Canada, un *act* de 1884 a été abrogé par une loi plus complète du 1^{er} janvier 1886.

III. — ALCOOLISME.

L'une des interventions les plus discutées de l'État en matière alimentaire est assurément celle qui a trait à la question de l'acool¹. Quel doit être le rôle de l'État vis-

1. *Bulletin de l'Académie de médecine* 1886, t. 16.

Documents parlementaires. Sénat. Rapport CLAUDE, 1888.

Rapport de la Commission extraparlémentaire de 1888.

à-vis de l'acoolisme? Aucun problème peut-être n'est plus difficile à résoudre. Les considérations d'ordre moral, d'ordre fiscal, et d'ordre hygiénique s'enchevêtrent et se heurtent : et il est difficile, même en n'envisageant le problème que sous l'un de ses aspects, comme nous le ferons, celui de l'hygiène publique, de s'entendre sur la nocivité de l'acool ou des alcools, et par suite sur le mode et la mesure de l'intervention de l'État.

Il est de mode actuellement de dire beaucoup de mal de l'alcool, surtout de l'alcool industriel, et de réclamer une action énergique de l'État pour en limiter la consommation, ou du moins pour le contrôler au point de vue hygiénique. Il est nécessaire, pour la détermination de cette intervention, de savoir si l'alcool peut être nuisible à la santé, et dans le cas de l'affirmative, si tous les alcools présentent ce caractère.

La science médicale varie beaucoup. Nous en avons ici une preuve nouvelle. Autrefois l'alcool était considéré comme un aliment : c'était l'opinion de Liebig, Bouchardat, Saudras, Todde, etc. . . Puis, vers 1860, Lallemand, Perrin et Duroy, dans un célèbre mémoire, refusèrent à l'alcool les attributs de l'aliment. L'ancienne théorie a encore des défenseurs. Dans son ouvrage classique sur « l'alimentation » le docteur allemand Koenig range l'alcool parmi les substances alimentaires qui favorisent la sécrétion des sucs digestifs. Le docteur Binz, de Berlin, est du même avis. Il recommande un usage modéré de l'alcool. Le docteur Jules Simon déclare que l'alcool est pour la physiologie contemporaine un aliment. Le docteur Duclaux partage cette manière de voir. Désaccord donc sur ce premier point.

Les médecins et les hygiénistes ns sont pas plus d'ac-

cord sur la question de savoir quels sont les alcools purs et lesquels sont impurs. Pour les uns, c'est l'alcool industriel qui seul est nuisible à la santé : c'est l'opinion la plus répandue. Il faut reconnaître qu'elle est sérieusement battue en brèche. Le docteur Lancereaux prétend que l'alcool de vin, que même le vin vieux, est beaucoup plus dangereux que l'alcool industriel. Le docteur Darenberg a déclaré qu'une solution d'eau-de-vie de vin à 10° d'alcool est moins toxique qu'un vin à 10°. D'après ses expériences, l'alcool chimiquement pur, de quelque origine qu'il soit, est moins dangereux que les vieilles eaux-de-vie. Voici à cet égard quelques chiffres fournis par M. Darenberg :

	Vieux cognac naturel.	Cognac artificiel.	Armagnac de 3 ans.	Rhum de la Jamaïque.	Rhum factice.
Acides	0.600	0.060	0.468	1.224	0.384
Aldhéhydes.	0.106	0.001	0.063	0.154	0.018
Furfurol	0.006	0.000	0.007	0.021	0.002
Éthers.	0.422	0.080	0.360	3.080	0.194
Alcools supérieurs .	0.800	0.034	0.810	0.653	0.058
	1.934	0.175	1.708	5.132	0.636

Déjà, en 1886, M. Riche déclarait à l'Académie de Médecine que l'industrie a réussi à préparer de l'alcool éthylique pur sans vin, et que la science a démontré que l'alcool de vin était de l'alcool éthylique impur. M. Duclaux est du même avis. Il considère que les alcools de cœur qui servent habituellement à la fabrication des liqueurs communes sont plus purs que les eaux-de-vie naturelles distillées dans un alambic, et non soumises à la rectification. Il se demande ce qu'il faut entendre par boissons hygiéniques et par boissons qui ne le sont pas ;

c'est certainement pour des raisons indépendantes de leur richesse en produits autres que l'alcool, car non seulement elles en possèdent toutes, mais celles qui sont dites hygiéniques en contiennent plus que celles qui ne le sont pas. « Peut-être y aurait-il une autre conclusion « à tirer, ajoute-t-il, c'est que les seules boissons hygiéniques sont celles dont on n'abuse pas. »

Voilà certes bien des conclusions contradictoires. Pour les uns l'alcool est un aliment, pour d'autres, il ne saurait présenter ce caractère. Ceux-ci affirment l'innocuité de l'alcool naturel et la nocivité de l'alcool industriel : ceux-là condamnent l'alcool naturel et vantent la pureté de l'alcool industriel rectifié. On comprend l'embarras d'un esprit sans parti pris en présence de thèses aussi contradictoires et il est permis de se demander si en cet état de la science le mieux n'est pas d'écarter les propositions qui tendent à une intervention radicale de l'Etat, et de s'en tenir provisoirement à des mesures plus prudentes et moins rigoureuses.

Parmi celles qu'il faut repousser, nous rangeons tous les projets qui reposent sur l'idée d'un monopole d'Etat. Ce monopole peut être plus ou moins complet. Il peut s'appliquer uniquement à la rectification, en ce sens que les alcools sont achetés par l'Etat et purifiés par lui : après quoi l'Etat les revend et le marchand de vin comme le cabaretier restent des commerçants soumis au régime de la liberté commerciale et astreints seulement au contrôle de la régie. C'est le système préconisé en France par M. Alglave.

Le monopole peut aussi s'étendre à la vente : le monopole de l'Etat est alors complet : il en est ainsi chez nous du monopole des tabacs. Le cabaretier, le marchand de

vins deviennent, dans ce système, des fonctionnaires ou du moins des agents de l'Etat. C'est sur ses bases que le monopole a été organisé en Russie.

Nous n'avons point l'intention d'examiner le monopole de l'alcool sous ses divers aspects : montrer les difficultés pratiques de son établissement, signaler les différences qui existent entre les États où il fonctionne et la France où l'on voudrait l'implanter, parler de son échec en Suisse, dévoiler la contradiction entre le but hygiénique et les résultats fiscaux que l'on poursuit à la fois, serait sortir de notre cadre.

Mais, restant sur le domaine de l'hygiène publique, où nous nous sommes placés, il nous sera permis de constater que le monopole de l'alcool repose sur cette idée que l'alcool industriel seul est nuisible et que l'alcool naturel doit être respecté. Nous avons dit que cette thèse n'est pas celle de tous les savants, et les noms des défenseurs de la doctrine contraire nous permettent tout au moins de douter de l'infailibilité des partisans de la première. Dans ces conditions, il est permis de considérer qu'écarter un projet aussi gros de conséquences fiscales, qui révolutionnerait tous les principes économiques sur lesquels notre société est fondée, c'est faire œuvre de sagesse et de prudence.

En attendant qu'il soit scientifiquement démontré que l'alcool est mauvais en lui-même, auquel cas sa consommation devrait être prohibée, ou que l'alcool industriel seul est nuisible à la santé s'il n'est pas rectifié, auquel cas il conviendrait de le soumettre à un contrôle hygiénique sous une forme ou sous une autre, le mieux est de considérer que l'État doit seulement essayer de lutter contre les alcools notoirement nocifs, de restreindre la

consommation des alcools de toute nature, soit en intervenant directement, soit en encourageant l'initiative privée, en prenant garde toujours d'entraver une industrie florissante et de bouleverser notre organisation économique.

Nous pensons qu'il est bon qu'un contrôle hygiénique soit institué, de façon à empêcher la mise en circulation d'alcools frelatés ou nuisibles à la santé quelle que soit leur essence, à condition que ce contrôle soit le moins vexatoire et le moins gênant possible. Nous irions jusqu'à admettre l'interdiction absolue des boissons alcooliques reconnues mauvaises par tous les hommes de l'art, telles que les absinthes et les bitters.

Il est bon, selon nous, de taxer lourdement les alcools, car l'élévation du prix d'une denrée en diminue naturellement la consommation. Le renchérissement de l'alcool peut être obtenu par un autre moyen : la majoration des licences, mesure fort recommandable.

En diminuant les lieux de consommation, on diminue la consommation elle-même : aussi sommes-nous partisans de la réglementation des débits et de la limitation de leur nombre. Un décret de 1851 exigeait une permission de l'autorité administrative pour ouvrir un débit : cette exigence, justifiée par des considérations politiques et non hygiéniques, disparut avec le régime qui l'avait instituée. Aux termes de la loi du 17 juillet 1880 une simple déclaration suffit pour ouvrir un débit. Certaines personnes sont, à raison des condamnations qu'elles ont subies, déclarées incapables de tenir un débit ; mais en somme l'ouverture des cabarets n'est subordonnée qu'à des conditions personnelles. Nous pensons qu'elle devrait l'être aussi à des conditions d'ordre général, telles par

exemple que de proportion relativement à la population, ou même de convenance locale.

L'augmentation démesurée du nombre des cabarets, surtout dans les villes, est un mal auquel il importe de remédier sans retard.

Nous approuvons, pour les mêmes raisons, la législation contre l'ivrognerie. Cette législation est de date récente en France. Les lois des 14 août 1789 et du 21 juillet 1794 avaient remis l'exercice de la police, en ce qui concerne l'ivresse manifeste, entre les mains des autorités municipales. Mais l'ivresse n'était pas considérée comme un délit punissable. On n'y voyait qu'un abus de la liberté individuelle portant sa peine en soi-même. Les progrès de la science physiologique, les rapports des médecins, et aussi les événements de 1870-1871 démontrèrent peu à peu l'influence funeste que ce vice exerce sur l'organisme social. Par la loi du 23 janvier 1873 le législateur, tout en visant directement l'ivresse publique, voulait, par l'aggravation des peines, lorsqu'il y a récidive, ainsi que par la condamnation du débitant complice, atteindre en même temps l'ivrognerie habituelle et celui qui la favorise. Les rapports relatifs aux effets de cette loi sont en général favorables : toutefois, dans les campagnes, faute de moyens convenables pour en assurer l'application, celle-ci laisse à désirer. Avant de renforcer la législation contre l'ivrognerie il faudrait songer à assurer efficacement le respect de la législation existante.

Si les débits de boissons sont surtout le fléau des villes, les campagnes en connaissent un autre, c'est le privilège des bouilleurs de cru. Loin de se contenter de brûler leurs propres récoltes, dans des conditions très imparfaites d'ailleurs, les bouilleurs de cru achètent des fruits,

parfois même des grains et des racines, pour les brûler, à l'abri de l'immunité qui leur a été accordée. Les produits de cette distillation hâtive et incomplète, obtenue au moyen d'appareils imparfaits, sont jetés dans la consommation, au double préjudice du trésor et de la santé publique. Le privilège des bouilleurs de cru doit être hautement condamné au nom de l'hygiène publique : il est à craindre malheureusement qu'en l'état de nos mœurs politiques cette réforme ne puisse être réalisée de si tôt. Ce serait en tout cas une erreur de croire qu'elle le serait par l'établissement du monopole de l'alcool. Car en admettant que les alcools provenant de cette origine soient soumis comme les autres à la rectification par l'État, il est difficile de croire que cette obligation pourrait être appliquée d'une manière efficace : ces alcools échapperont toujours à la surveillance de l'État.

Pour combattre l'alcoolisme, l'initiative privée peut beaucoup. Elle a d'ailleurs fait ses preuves, et il faut reconnaître que dans certains pays ses résultats ont été merveilleux.

En France, la promulgation de la loi de 1873 sur l'ivresse publique a provoqué la constitution de la Société française de tempérance, association contre l'abus des boissons alcooliques, reconnue d'utilité publique par décret du 5 février 1880. Des sociétés locales existent sur divers points du territoire.

Mais c'est surtout dans certains pays étrangers que les sociétés de tempérance se sont développées largement. La première de ces associations fut fondée en 1808 à Moreau dans les États-Unis : elle permettait l'usage modéré de l'alcool. En 1826 fut fondée à Boston la première société de tempérance fondée sur l'abstinence abso-

lue. Dès 1831, la Suède, la Norvège, la Hollande et l'Angleterre suivirent l'impulsion donnée par les États Unis. Le Danemark, la Belgique et la Suisse commencèrent seulement en 1879, l'Allemagne en 1883, la Russie plus tard encore. Le nombre des adhérents des sociétés de tempérance se chiffre par millions.

La Caisse d'épargne de Marseille a entrepris contre l'alcoolisme une croisade qui mérite d'être signalée¹. L'épargne peut être en France un très bon antidote contre cet empoisonnement, d'une part, parce que le goût de l'épargne est dans le sang de notre race, et que pour combattre une passion, c'est une excellente méthode de médication psychique que de lui opposer une autre passion ; d'autre part, parce que, en ce temps réaliste et positif, l'épargne est une des passions les plus fortes et les plus tenaces qu'on puisse exciter contre celle de l'ivrognerie.

L'effort de la Caisse d'épargne de Marseille comprend une série de mesures : contre les bouges, pourvoyeurs des cabarets, la construction de logements salubres ; — pour préparer l'enfance, l'épargne scolaire : — en outre, des subventions à la Section marseillaise de la Croix bleue, société de tempérance ; la distribution d'opuscules de propagande, des conférences dans les quartiers ouvriers, la création de timbres-épargne, la fondation d'une ligue qui a pour programme la vulgarisation d'œuvres telles que bibliothèques, cafés non alcooliques, cours du soir, etc.

Il n'est pour ainsi dire pas de pays où la lutte contre l'alcoolisme n'ait été entreprise. Nous avons déjà dit que

1. *Réforme sociale*, 16 juillet 1892.

dans ce but le monopole de l'alcool avait été institué en Suisse et en Russie. L'Angleterre combat l'alcoolisme par l'élévation du droit, par des mesures draconiennes contre la fraude, par des faveurs accordées aux boissons hygiéniques. En Allemagne, le monopole a été repoussé en 1886, mais la rectification des alcools est obligatoire.

Certains États de l'Amérique du Nord ont, dans leur lutte contre l'ivrognerie et l'alcoolisme, dépassé la mesure : ainsi l'État du Maine, où l'on interdit presque absolument la vente des liqueurs fortes. C'est une gêne générale pour un résultat des plus incertains : c'est un empiètement manifeste de l'État sur la liberté individuelle.

La Norvège est assurément le pays où la campagne antialcoolique a été le plus méthodiquement poursuivie. Il y a cinquante ans, c'était un des pays consommant le plus d'alcool ; au contraire, maintenant, la consommation de la bière et du café y augmente, tandis que celle de l'alcool diminue.

Avant 1814, époque de la séparation de la Norvège d'avec le Danemark, la fabrication de l'alcool était monopolisée. A ce moment, elle devint libre, et la distillation de l'eau-de-vie de pommes de terre s'accrut dans une proportion considérable. Le mal prenait corps, et l'on en vint à concevoir les plus sérieuses appréhensions. Des projets radicaux furent déposés au *Storthing*. La loi de 1840 éleva l'impôt de telle façon que les petites distilleries ne tardèrent pas à disparaître. La fabrication, cantonnée entre un petit nombre de producteurs, fut plus facile à surveiller. En 1874, il ne restait plus que 24 distilleries.

D'autre part, une loi de 1845 décida qu'aucune nouvelle concession de vente au détail et qu'aucun débit ne

pourraient être joints à un commerce pour l'exercice duquel le droit de bourgeoisie est indispensable. La vente au détail ne put être pratiquée que moyennant l'autorisation de la municipalité : cette autorisation n'est, d'ailleurs, accordée qu'à des personnes présentant des garanties suffisantes, et seulement pour une période de cinq années. Dans les villes, les municipalités doivent fixer le nombre des débits à concéder.

D'après une loi du 3 mai 1871, le droit de vente au détail peut être accordé dans les villes à titre de monopole à des sociétés qui s'engagent à employer le bénéfice de l'entreprise à un but d'utilité publique : c'est le système de Gothenburg. Des sociétés de cette nature sont établies dans un grand nombre de villes, et elles ont exercé certainement une influence considérable sur la décroissance de la consommation depuis 1877, par la réduction du nombre des débits.

Dans les campagnes, le conseil communal peut défendre la vente en détail et le débit de l'eau-de-vie. Il y a en Norwège de vastes régions où la vente et le débit en sont défendus. Si le conseil communal permet la vente, il fixe lui-même le taux de l'impôt dans la limite déterminée par la loi. D'ailleurs, la consommation ne peut avoir lieu que certains jours et pendant certaines heures. En outre, dans les foires, la vente et le débit de l'eau-de-vie sont absolument défendus. L'opinion publique est tellement montée contre l'abus de l'alcool que l'autorité a de moins en moins souvent l'occasion de sévir.

Ce phénomène s'est produit sous l'action des sociétés pour l'abstinence absolue, s'exerçant par voie d'écrits et de conférences. Des sociétés avec rites et marques distinctives, à l'exemple des *Good Templars* des Etats-Unis, se sont formées, notamment parmi les ouvriers.

Par les résultats obtenus en Norwège, on peut juger de l'influence heureuse que peut exercer sur l'alcoolisme une législation sévère appuyée par l'opinion publique.

Mais évidemment une telle législation qui touche aux mœurs, aux habitudes, à la vie journalière des peuples, ne peut être simplement copiée ni transportée d'un pays à un autre sans subir de nombreuses transformations. Il serait grand temps en France d'étudier sérieusement cette question.

CHAPITRE IV

Logements insalubres et Habitations ouvrières.

Assainir un quartier¹, dit Michel Lévy dans son *Traité d'Hygiène publique et privée*, c'est prolonger la moyenne de la vie de ses habitants. Cette vérité est de toute évidence.

Si l'insalubrité du logement amène le dégoût du foyer domestique, si elle est par suite l'un des plus actifs pourvoyeurs du cabaret, si par elle les liens de la famille se relâchent, les vices sont encouragés, le désordre se multiplie, la santé du corps ne reçoit pas de moins tristes atteintes. « Tandis que les constitutions les plus robustes « s'affaiblissent et s'épuisent, les natures les plus délicates « s'étiolent et succombent. La phtisie enlève les femmes et

1. MONOD, *Des pouvoirs de l'Administration publique en matière sanitaire. Bulletin du Comité consultatif d'Hygiène publique de France*, 1872.

Congrès d'Hygiène de 1878.

Rapport Maze sur les propositions de loi relatives à la modification de la loi de 1850. *J. Off.*, Doc. Parl.. 1883.

LEROY-BRAULIEU, *L'État moderne*, l. VII, ch. I.

Journal des Économistes, discussion à la Société d'Économie politique, 1884, 7, 161.

Rapport Cornil, déjà cité.

— Langlet. , —

— Siegfried. —

Proposition de loi Lockroy, 1889, déjà citée.

« les jeunes filles ; le scrofule, le rachitisme torturent les
« enfants. C'est avec épouvante et avec horreur que l'on
« contemple des générations entières décimées et dont les
« débris languissants, énervés, incapables de fournir au re-
« crutement de nos armées, propagent au milieu de nos
« grandes cités des types dégénérés et des races abâtardies. »

Le tableau esquissé en ces lignes par le rapporteur de la loi de 1850 sur les logements insalubres, M. de Riancey, n'a rien d'exagéré. Personne, depuis longtemps, ne doute plus de l'importance du logement sur la santé. M. Bouchardat, dans son *Traité d'Hygiène*, conteste l'influence attribuée au logement sur la santé. « On exagère singu-
« lièrement, dit-il, l'importance des habitations au point
« de vue de la pathogénie. Ce sont les hygiénistes de sen-
« timent, ceux qui ont peu étudié et qui croient tout savoir,
« qui ont établi cette légende que les maladies diminueront
« considérablement quand tous les citoyens seront bien logés.
« Il est certain que ce sont, toutes choses égales, les habi-
« tants mal logés qui paient le tribut le plus grand à la
« léthalité. Mais, en même temps qu'on est mal logé, on
« endure les autres maux de la misère qui sont beaucoup
« plus redoutables... On s'imagine sans études que les
« latrines et immondices sont des causes puissantes de pro-
« pagation des maladies contagieuses dans les grandes villes.
« Voilà encore des assertions sans preuves scientifiques. »

L'opinion de M. Bouchardat n'a pas trouvé beaucoup d'écho. Quoi qu'il en dise, les doctrines nouvelles sur la contagion ont ici encore, comme sur bien d'autres points, donné une base scientifique à des opinions qui auparavant reposaient plutôt sur une intuition que sur une certitude. Elles ont singulièrement précisé et agrandi, non seulement le rôle qu'on attribuait déjà à l'habitation sur la santé

de l'Individu et de la famille, mais encore et surtout elles ont démontré que cette influence s'exerce sur le voisinage, parce que tout foyer domestique infecté devient, pour ainsi dire, un bouillon de culture qui conserve, développe et multiplie les germes morbides, lesquels se répandent et s'implantent ensuite au gré des circonstances.

L'assainissement des habitations insalubres est donc devenu une question d'intérêt public dont tout le monde commence à comprendre et à admettre l'urgence et l'utilité. Elle est digne de fixer l'attention de notre démocratie.

La question des logements insalubres est en effet et avant tout une question ouvrière, c'est l'une des faces les plus attristantes du problème social. C'est surtout l'ouvrier en effet, qui habite ces taudis où, avec la santé qui s'étirole, la vie de famille se dissout. Et combien est vrai ce mot de M. du Mesnil qui disait : « Ce n'est pas de la vertu, « c'est de l'héroïsme qu'il faut à l'homme forcé de loger « dans ces bouges pour ne pas y contracter la haine de la « société ! »

L'initiative privée peut beaucoup pour résoudre cette question du logement insalubre et du logement ouvrier. Elle a déjà en France donné de nombreuses preuves de son intelligente initiative : un vaste champ d'action reste encore ouvert devant elle. Nous verrons que le rôle de l'Etat n'est pas moins vaste et que ces deux grandes forces sociales, l'Individu et l'Etat peuvent et doivent se prêter en cette matière un mutuel appui.

Nous étudierons tout d'abord la question des logements insalubres, puis ensuite et plus spécialement celle du logement ouvrier. Aussi bien ces deux questions quoique étroitement liées, ne se confondent pas. L'ouvrier

n'est pas seul à habiter des appartements insalubres, et nous connaissons nombre de villes de province où le bourgeois et le propriétaire aisé logent dans des maisons qui laissent beaucoup à désirer au point de vue de la salubrité. Aussi importe-t-il d'étudier ces deux questions séparément.

I. — LOGEMENTS INSALUBRES.

Ici l'action privée peut s'exercer et s'exerce de bien des manières. Tout d'abord, en montrant à l'Individu les dangers qui résultent pour sa santé de l'habitation dans un local insalubre, on l'incite à choisir un appartement lui offrant des garanties au point de vue sanitaire, et par là l'action individuelle peut décider les propriétaires de maisons insalubres à les assainir ou même à les reconstruire dans le seul intérêt bien entendu de leur location.

Il ne faut pas oublier non plus que la plupart des maisons appartenant à des particuliers, on peut, en appelant l'attention de ceux-ci sur les dangers que présentent au point de vue hygiénique les habitations insalubres, espérer dans une certaine mesure, que, mieux éclairés, certains d'entre eux n'hésiteront pas à sacrifier leurs intérêts privés à leur devoir social.

L'action individuelle peut encore s'exercer d'une autre manière. C'est en encourageant la bonne tenue des habitations, en décernant, comme à Tourcoing, des diplômes et des récompenses pour la propreté des logements. Il ne faut pas oublier en effet que l'insalubrité peut dépendre du locataire autant que du propriétaire.

Nous verrons plus loin que l'action individuelle est

d'importance capitale en cette matière. Nous reconnaissons toutefois qu'il faut compter avec l'ignorance et avec l'égoïsme des intérêts privés. Et en attendant que la vulgarisation de la science fasse disparaître la première, et que l'esprit démocratique atténue le second, il est bon de faire appel à l'action supplétive et régulatrice de l'Etat.

En justifiant l'intervention de l'Etat dans cette question des logements insalubres, on est amené à préciser en même temps la mesure de cette intervention. Demander dans quelle mesure l'Etat doit intervenir, c'est toujours se demander dans quelles conditions il doit sauvegarder la liberté des citoyens. Le propriétaire d'un logement insalubre, en exposant ses locataires et les habitants du voisinage à des maladies qui peuvent être mortelles, dépasse les limites dans lesquelles il a la liberté d'agir; en portant atteinte à la santé publique, il blesse à son profit le bien-être de tous, leur droit de vivre, leur liberté, que l'Etat a le devoir de défendre. Si tel est le devoir de l'Etat, il faut reconnaître que c'est dans la mesure la plus large qu'il doit intervenir dans la question des logements insalubres. La loi a le droit incontestable d'interdire ce qui peut être nuisible ou dommageable : dans la condition expresse ou tacite qui résulte du louage, elle a le droit de déterminer les conditions qui lui paraîtraient immorales ou illicites. L'autorité n'a-t-elle pas le droit d'interdire la vente ou le débit d'aliments nuisibles ou avariés; ne poursuit-elle pas la démolition des bâtiments qui menacent ruine? Au cours de la discussion de la loi de 1850, M. Roussel disait avec raison : « Je vous demande si la mise en location « d'habitations insalubres n'est pas un abus aussi criminel

« que la vente de subsistances de mauvaise qualité, et s'il
« n'est pas aussi obligatoire pour nous de faire intervenir
« une loi impérative pour empêcher qu'on ne vende à un
« prix dont vous pouvez juger la cherté, puisque c'est au
« prix de la santé ou même de la vie, cet aliment indis-
« pensable qui est l'air ? »

Nous pensons donc que l'Etat a le droit d'intervenir dans cette question des logements insalubres. Nous verrons plus loin en détail dans quelles conditions son action devra s'exercer; mais nous poserons en principe dès à présent que ce sera dans la mesure où la liberté des citoyens devra être protégée.

L'action de l'Etat étant fondée sur son droit général de police, c'est dire qu'elle a dû s'exercer depuis fort longtemps. Sous l'ancienne monarchie, les règlements de police laissaient les propriétaires de maisons libres d'en disposer l'intérieur à leur gré; ils prescrivaient seulement d'avoir des latrines, de ne garder aucune ordure ni eau croupie, de n'élever aucuns bestiaux, de n'infecter l'air par aucune exhalaison maligne.

L'interdiction de l'Etat a pour fondement les pouvoirs généraux conférés à l'autorité municipale par les lois de 1790 et de 1884. C'est sur la loi de 1790 que s'est appuyée, en Belgique, l'autorité communale pour opérer l'assainissement de la ville de Bruxelles. Disons de suite qu'en France cette loi a paru bientôt insuffisante. Tandis qu'en Belgique elle était interprétée dans le sens le plus large, en France, une jurisprudence étroite interdisait à l'autorité sanitaire de pénétrer dans l'intérieur des maisons. La maladie prenait naissance dans ces misérables taudis et, s'il faut en croire Blanqui, dont le livre, ainsi que celui de Villermé, éclaira d'un jour

nouveau la question du logement pauvre et contribua puissamment à faire comprendre au pouvoir législatif la nécessité de son intervention, la mort en était arrivée à atteindre en certains endroits 19 000 sur 21 000 enfants âgés d'environ cinq ans.

Le législateur se décida à intervenir et il vota la loi des 13-22 avril 1850 « relative à l'assainissement des logements insalubres. » Étaient réputés logements insalubres « ceux qui se trouvent dans des conditions de « nature à porter atteinte à la vie ou à la santé de leurs « habitants ».

Loi de 1850. — Cette loi, qui confirmait les pouvoirs accordés à l'autorité municipale par la loi de 1790, les étendait aussi en ce sens que, contrairement à la jurisprudence qui avait jusque-là prévalu, elle lui permettait l'accès des lieux signalés comme insalubres. Aux termes de l'article 1^{er}, en effet, le conseil municipal de chaque commune peut nommer une Commission des logements insalubres comprenant nécessairement un certain nombre de techniciens (médecin, architecte), ainsi qu'un membre du Bureau de bienfaisance et du Conseil des prud'hommes. Présidée par le maire, cette Commission a bien le caractère d'autorité municipale. L'article 3 lui donne formellement le droit de visiter les lieux signalés comme insalubres. La loi du 25 mars 1864 permet d'augmenter le nombre des membres composant la Commission ; elle prévoit aussi son dédoublement.

La loi de 1850 précise d'une façon fort nette les pouvoirs du conseil municipal à l'égard des logements insalubres. Il est à noter, d'ailleurs, que la Commission dont nous venons de parler n'a que des pouvoirs d'inspection

et d'instruction. C'est le conseil municipal qui, statuant sur ses rapports, décide quelle suite y sera donnée et prescrit les travaux d'assainissement ou déclare que telles habitations ne sont pas susceptibles d'assainissement. Un recours est ouvert aux intéressés devant le Conseil de préfecture. L'inexécution des mesures prescrites, ou leur non exécution dans le délai imparti, donne droit à l'application d'une amende qui, en cas de récidive, peut être égale à la valeur des travaux et peut même être élevée au double.

S'il est reconnu que le logement n'est pas susceptible d'assainissement, les pouvoirs du conseil municipal sont plus étendus ; il peut interdire temporairement la location à titre d'habitation. L'interdiction absolue ne peut être prononcée que par le Conseil de préfecture, sauf recours devant le Conseil d'État. Les prescriptions de ces diverses autorités sont garanties par une amende qui peut atteindre le double de la valeur locative du logement interdit.

Telle est la loi de 1850. Assurément, elle contient de bonnes dispositions. Mais, aurait-elle toutes les qualités intrinsèques, elle a un défaut qui les ruine toutes : elle est morte. Voilà près de cinquante ans qu'elle pourrait être mise en pratique et qu'elle ne l'est pas. Dans la plupart des communes, aucune Commission des logements insalubres n'a été constituée. Ailleurs, ces Commissions ne se réunissent pour ainsi dire jamais.

Voilà le premier et le principal grief que nous faisons à cette loi, et il résulte principalement du caractère facultatif des Commissions des logements insalubres. Cette conséquence avait été prévue lors de la discussion de la loi. M. Roussel, de la Lozère, ne disait-il pas, en

effet : « Si vous ne donnez pas à la loi un caractère impé-
« ratif, soyez assurés que dans la plus grande partie des
« communes, non seulement des communes rurales aux-
« quelles je désirerais pour ma part que la loi étendit ses
« effets, mais dans beaucoup de petites villes, de localités
« de province éloignées, là où l'incurie des municipalités
« est bien connue, soyez certains que personne ne saisira
« le conseil municipal de cette question et qu'elle ne sera
« même pas discutée. Tout le monde sait quelle est l'apa-
« thie des municipalités et, avec la faculté de faire ou de
« ne rien faire, il y a pleine certitude que rien ne sera
« fait. » Les certitudes de l'honorable M. Roussel ont été
confirmées par l'expérience : elles ont même été dépassées, puisque la loi est restée inappliquée même dans la plupart des grandes villes.

Le remède, quel est-il ? Ce qui importe, c'est que la surveillance des logements insalubres soit organisée dans toutes les communes. La question de l'assainissement des habitations n'est pas, en effet, une affaire exclusivement municipale. La circulaire du 11 août 1850 concernant la mise en application de la loi sur les logements insalubres faisait, en insistant sur ce point, la meilleure critique du caractère facultatif de la nouvelle loi. « Il existe, » disait-elle, sous le rapport de la salubrité une solidarité « réelle entre les diverses parties du territoire, car si une « commune se trouve dans des conditions qui favorisent le « développement d'une maladie épidémique, cette maladie « peut aisément se répandre sur les communes voisines. »

Mais quelle sera l'autorité chargée de la surveillance des logements insalubres ? Le Sénat a pensé que l'on pouvait maintenir la Commission de la loi de 1850. Nous croyons, au contraire, qu'il serait difficile de constituer

cette Commission dans chaque commune : les communes rurales seraient dans l'impossibilité d'exécuter la loi. Le projet de loi sur l'hygiène publique adopté par la Chambre des députés confie cette surveillance au Conseil d'hygiène de la circonscription sanitaire dont chaque commune fait partie. Cette solution nous semble acceptable en ce qui concerne les communes rurales. Les inspecteurs sanitaires prévus par la loi faciliteront d'ailleurs la tâche du Conseil d'hygiène. Mais nous pensons que, dans les grandes villes, ce serait charger démesurément ces Conseils. Dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants, les Commissions prévues par la loi de 1850 pourraient fort bien être maintenues à titre obligatoire.

Critiques adressées à cette loi. — Passons maintenant en revue les critiques dirigées non plus contre le fonctionnement, mais contre les dispositions mêmes de la loi de 1850, et examinons les propositions de réformes dont cette loi est l'objet.

On a reproché à cette loi, tout d'abord, de ne s'appliquer qu'aux logements dont l'insalubrité provient du fait de l'habitation elle-même, et non à ceux dont l'insalubrité est imputable aux locataires. L'intérêt sanitaire, dit-on, justifie aussi bien une intervention dans le second cas que dans le premier. Les conséquences de l'insalubrité sont les mêmes au point de vue de la santé publique. Il faut reconnaître cependant que l'État n'a aucun moyen efficace d'action. Il ne peut défendre à ces huit ou dix personnes qui s'entassent dans une chambre, qui n'en devrait contenir que deux ou trois, de se mettre dans cette chambre, qu'à la condition de leur fournir un autre

appartement suffisamment vaste à des conditions de prix identiques. Nous pensons donc qu'en temps normal l'État n'a point à intervenir dans cette hypothèse. Il devra le faire, au contraire, si le logement ainsi occupé devient dangereux pour la santé des voisins, et à cette double condition qu'il assurera un gîte convenable aux locataires qu'il expulse, et que le propriétaire ne subira de ce fait aucun préjudice.

Une seconde critique a été adressée à la loi de 1850 : elle ne s'applique pas aux logements habités par le propriétaire lui-même. Lors de la confection de la loi cette lacune avait été signalée par plusieurs orateurs. A ceux qui prétendaient, au nom de la liberté, que la loi devait s'arrêter au seuil de l'habitation de celui qui l'avait construite pour son usage personnel, M. de Melun, le promoteur de la loi, répondait que « la société doit nécessairement intervenir, non pas sans doute pour confisquer la liberté à son profit, mais tout simplement comme le père de famille qui éloigne du chemin de ses enfants la pierre où ils viendraient infailliblement se briser..... Est-ce que le législateur ne doit pas avoir le droit et aussi le devoir de faire disparaître ces foyers de corruption de toute espèce qui, non seulement consomment les maisons qu'ils infectent, mais qui encore, la plupart du temps, font rayonner autour d'eux la contagion et la mort..... Nous n'attaquons pas le principe de la propriété, ce principe que nous voulons tous défendre, non pas comme le privilège de quelques-uns, dont on peut user et abuser aux dépens même de la vie des hommes, mais comme un principe utile à tous. »

Le rapporteur de la loi de 1850 défendait la même thèse, invoquant Domat qui a dit que « l'ordre qui lie

« les hommes en société ne les oblige pas seulement à ne
« nuire en rien par eux-mêmes à qui que ce soit, mais il
« oblige chacun à tenir tout ce qu'il possède en un tel état
« que personne n'en reçoive ni mal ni dommage », il
ajoutait que, dans la plupart des cas, le propriétaire qui
habite un logement insalubre nuit à d'autres personnes
qu'à lui-même. « Sa famille, ses employés, ses domes-
« tiques n'ont-ils pas droit à la protection de l'autorité
« publique ? »

C'est donc après discussion et en parfaite connaissance
de cause que le législateur de 1850 décida que la loi ne
serait pas applicable aux propriétaires habitants eux-
mêmes leur maison. Il recula devant ce qui lui parut et ée
qui eut paru à beaucoup une atteinte à la liberté et à la
propriété. Est-ce à dire que l'État soit complètement
désarmé ? Il nous semble que son action pourrait s'exercer
de deux façons.

D'abord, l'État pourrait intervenir avant que le logement
ne soit occupé par le propriétaire. Nous verrons plus loin
que la loi de 1850 doit-être complétée en ce sens qu'il
serait désirable que le contrôle de l'État s'étendit à la
construction et qu'aucun appartement ne fut occupé avant
qu'un permis d'habitation eût été délivré. Cette règle
s'appliquerait aussi bien au propriétaire habitant lui-
même qu'au propriétaire louant ses appartements. Il en
résulterait pour lui une légère atteinte à sa liberté, mais
cette atteinte se ferait sans gêne, sans trouble, et elle
serait dès lors très acceptable.

Le propriétaire muni de son permis d'habitation
jouirait ensuite de la même liberté qu'un locataire ordi-
naire dans l'aménagement de son logement, c'est-à-dire
que l'État n'interviendrait que lorsque le logement ainsi

occupé deviendrait dangereux pour la santé des voisins.

Une troisième critique a été adressée à la loi de 1850. Elle ne fait intervenir l'Etat qu'à titre répressif et non à titre préventif. Or quelque rapide que soit la procédure instituée pour mettre le propriétaire en demeure d'assainir son immeuble, il n'en est pas moins vrai que, pendant un certain temps, le foyer d'insalubrité signalé subsiste et continue à produire ses ravages. D'autre part, combien faible est la quantité des logements dont l'insalubrité est signalée ! L'ignorance, l'apathie, la crainte arrêtent souvent les dénonciations justifiées. On est ainsi amené à penser que la meilleure manière dont l'Etat pourrait combattre l'insalubrité des logements, ce serait d'exiger dorénavant qu'aucune maison ne soit construite ou modifiée sans un permis du maire, et qu'aucune habitation nouvellement construite ne soit occupée sans une autorisation accordée par le maire et constatant qu'elle remplit les conditions de salubrité indispensables.

On pourrait soutenir que les maires peuvent tirer de leurs pouvoirs de police le droit d'imposer cette servitude à la propriété et qu'une loi n'est point indispensable pour la créer. Nous pensons que la loi, sans être nécessaire, serait désirable. Déjà le décret du 26 mars 1852 sur les rues de Paris édicte l'obligation dans son article 4, pour tout constructeur, d'adresser à l'administration un plan et des coupes cotés des constructions qu'il projette et de se soumettre aux prescriptions qui lui seront faites dans l'intérêt de la sûreté publique et de la salubrité. Et nous savons que ce décret peut être et a été étendu à d'autres villes que Paris. Nous désirerions que cette disposition fut généralisée et étendue ; et nous approuvons pleinement sur ce point le projet de loi sur l'hygiène publique tel

qu'il avait été présenté par la commission du Sénat et qui stipulait que dans les agglomérations de 5 000 habitants et au-dessus, aucune habitation ne pourrait être construite ou modifiée sans un permis du maire constatant que, dans le projet qui lui a été soumis, les conditions de salubrité prescrites par le règlement sanitaire communal sont observées. En outre aucune habitation nouvellement construite n'aurait pu être occupée qu'après autorisation délivrée par le maire, sur le rapport du service sanitaire, et constatant que les prescriptions réglementaires ont été observées.

Le Sénat a modifié ces propositions sur plusieurs points en décidant que ces dispositions ne seraient applicables qu'aux villes dont la population atteindrait au moins 20 000 habitants, en n'exigeant pas le permis de construction pour les modifications, et en supprimant dans tous les cas le permis d'habitation. Sur ces deux derniers points, nous regrettons que le Sénat n'ait pas maintenu le texte proposé par sa commission.

Le projet de loi prévoit le cas où le maire refuserait de statuer, et il décide que le délai de 20 jours écoulé sans réponse vaudrait autorisation tacite. Il ouvre également un recours devant le préfet en cas de refus du maire. Enfin le projet de la commission sénatoriale décidait que le préfet pourrait, sur l'avis conforme du conseil départemental d'hygiène, appliquer ces dispositions aux agglomérations de moins de 5 000 habitants. Le Sénat a supprimé cette disposition. Nous pensons qu'il aurait du, tout au moins, maintenir cette faculté pour les villes de 5 à 20 000 habitants, en exigeant un avis favorable du conseil municipal.

L'application de ces dispositions produirait selon nous

les meilleurs résultats au point de vue de l'assainissement général du pays, et la gêne fort petite, il faut en convenir, qu'elle créerait, serait compensée, et au-delà, par l'effet utile qu'on serait en droit d'en attendre,

Les autres critiques dirigées contre la loi de 1850 visent moins son étendue et sa portée que la clarté et les sanctions de ses dispositions.

On lui reproche de ne pas spécifier quelles sont « les dépendances » des maisons qu'elle vise et auxquelles ses dispositions sont applicables. Et il faut reconnaître que la jurisprudence ne s'est pas prêtée à un élargissement du sens de ces mots.

On se plaint de la lenteur de la procédure et de l'insuffisance des sanctions qu'elle édicte. En matière de salubrité, les mesures prises par les autorités compétentes n'ont le plus souvent de valeur qu'à la condition d'être exécutées promptement. Parfois les délais de procédure arrivent à être destructifs de la loi elle-même. On a cité, et elle est devenue classique, cette affaire Dellais qui, introduite en 1876, est venue cinq fois devant la commission des logements insalubres, quatre fois devant le conseil de préfecture, une fois devant le Conseil d'État, et était encore pendante en mars 1882 devant le Conseil de préfecture.

En général la loi de 1850 ne permet pas de terminer avant une période de six mois à un an les affaires qui ne soulèvent pas de réclamations, et avant un délai de trois ou quatre ans, celles qui sont l'objet de recours contentieux. Quels sont les remèdes à cette situation ?

On a été jusqu'à proposer la suppression des recours devant le Conseil de préfecture et le Conseil d'État¹.

1. *Projet* MARTIN-NADAUD.

Cette solution nous semble bien radicale. L'exécution des décisions provoquées par les Commissions des logements insalubres présente souvent des difficultés très graves qui peuvent échapper à la clairvoyance des conseils municipaux ; les questions les plus délicates peuvent surgir quant aux droits des personnes, aux charges et servitudes des immeubles. Il faut des juges à ces questions. Au fond, certains hygiénistes¹ voudraient mettre les justiciables sous l'action sans contre poids de la Commission des logements insalubres et ils ne le dissimulent pas. En matière de salubrité, comme en toute autre, il importe de laisser aux citoyens les garanties nécessaires. Le gouvernement, la Chambre des Députés et le Sénat ont été de cet avis et le projet de loi sur l'hygiène publique maintient la possibilité d'un recours contre les décisions du maire.

Mais devant quelle autorité sera porté ce recours ? Dans le système de la loi de 1850, il est porté devant les tribunaux administratifs. Le projet voté par la Chambre y avait substitué un double recours, devant le conseil départemental d'hygiène pour inexacte appréciation des besoins de la salubrité, et devant le Conseil d'État pour excès de pouvoir. La commission sénatoriale proposait de porter les recours devant la juridiction civile, juge de paix ou tribunal de première instance, en chambre du conseil, en appel devant la Cour.

Le système de la Chambre des députés est assurément le plus expéditif : mais il faut reconnaître qu'il ne donne pas à la propriété les garanties auxquelles elle a légitimement droit. Il met comme on l'a dit la propriété aux pieds des hygiénistes.

Le système de la commission sénatoriale présente-t-il

1. *Projet de la Commission des logements insalubres de la ville de Paris.*

des avantages réels au point de vue de la rapidité de la procédure? Nous ne le pensons pas. Il est permis dès lors de se demander pourquoi l'on dérogerait aux principes généraux de notre droit public en donnant compétence aux tribunaux civils pour statuer sur des arrêtés municipaux. Le Sénat a rejeté les propositions de sa commission sur ce point. Nous croyons qu'il a eu raison. Le système des recours organisé par la loi de 1850 offre à la propriété des garanties sérieuses, il est en harmonie avec toute notre législation administrative, il est peu coûteux, et si, comme cela est d'ailleurs exact, il pêche par sa lenteur, il est possible de l'améliorer, par exemple en s'inspirant de la procédure instituée pour les recours en matière électorale, et en impartissant aux tribunaux administratifs des délais de rigueur dans lesquels ils devront statuer.

Il ne faut pas d'ailleurs exagérer la nécessité d'une exécution rapide des travaux d'assainissement. Cette nécessité n'existe en réalité qu'en cas d'épidémie, et, dans ce cas l'autorité sanitaire tiendrait de la nouvelle loi, comme elle tient actuellement de la loi de 1822, le pouvoir de procéder à l'exécution immédiate des mesures hygiéniques jugées nécessaires.

Ce qui nous semble plus intéressant, c'est la nécessité de réformer les sanctions établies par la loi de 1850 en y substituant l'exécution d'office. Sans doute l'amende dont est passible le propriétaire récalcitrant peut s'élever au double de la valeur des travaux : mais l'application de l'article 463 du Code pénal, relatif aux circonstances atténuantes, permet au tribunal d'abaisser l'amende jusqu'à un franc. Plutôt que d'exécuter des travaux considérables, le propriétaire préfère s'exposer à une amende

souvent insignifiante. Il y a donc lieu d'autoriser en cette matière, comme en matière de bâtiments menaçant ruine, l'exécution d'office à défaut d'exécution volontaire. Et, pour prémunir la commune contre l'insolvabilité du propriétaire, nous ne ferions aucune objection à ce que la dépense résultant de l'exécution des travaux fut garantie par un privilège limité aux revenus de l'immeuble. Le projet de loi sur l'hygiène publique institue ce privilège.

Les mesures d'assainissement imposées aux propriétaires sont toujours onéreuses pour ceux-ci. Nous pensons que l'intérêt supérieur de la santé publique exige de la propriété immobilière ces sacrifices. Mais nous considérons aussi que ces charges doivent avoir une limite. Et, après avoir proposé des modifications à la loi de 1850 dans le sens de la défense de l'hygiène publique, nous proposerons une autre modification dans le sens de la défense de la propriété. L'exécution des mesures d'assainissement édictées peut être, en raison de l'état de l'immeuble, absolument impossible, soit que l'immeuble ne se prête pas aux travaux jugés nécessaires, soit que son état de vétusté le rende incapable de les supporter. La loi de 1850 déclare que s'il est reconnu que le logement n'est pas susceptible d'assainissement et que les causes d'insalubrité sont dépendantes de l'habitation elle-même, l'autorité peut en interdire l'habitation. Qu'est-ce donc, si ce n'est une expropriation déguisée ? Dès lors ne devons-nous pas protester au nom de la propriété et exiger que, dans ce cas, l'autorité municipale soit tenue de recourir à l'expropriation effective. L'application de cette disposition de la loi de 1850, dans l'intérêt de la salubrité publique, ne constitue-t-elle pas une atteinte excessive au droit de propriété, en même temps qu'une violation de ce prin-

cipe de notre droit public aux termes duquel l'expropriation ne peut avoir lieu que moyennant une juste et préalable indemnité. Ne pourrait-on pas craindre, d'ailleurs, si cette disposition était maintenue, que certaines municipalités ne soient tentées d'en élargir l'application, y trouvant un moyen économique de réaliser certains travaux d'amélioration ou d'embellissement, si ce n'est de tracasser un électeur gênant, ou de jouer un bon tour à l'infâme capital. Nous pensons quant à nous que cette modification à la loi de 1850 serait de toute justice.

Jusqu'ici nous avons examiné l'insalubrité provenant de l'habitation, qu'elle soit le fait du propriétaire ou du locataire. L'insalubrité peut être aussi le résultat de causes extérieures. L'article 13 de la loi de 1850 stipule que dans ce cas, si ces causes d'ailleurs sont permanentes, ou lorsqu'elles ne peuvent être détruites que par des travaux d'ensemble, la commune peut acquérir par voie d'expropriation la totalité des propriétés comprises dans le périmètre des travaux. De ce texte, il convient de rapprocher l'article 2 du décret du 26 mars 1852 sur les rues de Paris aux termes duquel, dans tout projet d'expropriation pour l'élargissement, le redressement ou la formation des rues, l'administration peut comprendre la totalité des immeubles atteints, lorsqu'elle juge que les parties restantes ne sont pas susceptibles de recevoir des constructions salubres. Les parcelles ainsi acquises en dehors des alignements sont réunies aux propriétés contiguës, soit à l'amiable, soit par l'expropriation de ces propriétés.

Le projet de loi sur l'hygiène publique décide que les portions des propriétés acquises conformément à l'article 13 de la loi de 1850, qui, après assainissement opéré, resteraient en dehors des alignements arrêtés pour les nouvelles

constructions pourront être revendues aux enchères publiques, sans que leurs anciens propriétaires puissent se prévaloir du privilège de rachat établi par les articles 60 et 61 de la loi du 3 mai 1841, si ces parties restantes ne sont pas susceptibles de recevoir des constructions salubres. Le projet de loi ne va pas jusqu'à permettre l'expropriation des propriétés contiguës à ces parcelles, et nous le regrettons. Nous regrettons aussi qu'il n'ait pas étendu à toutes les villes le bénéfice de l'article 2 du décret de 1852 qui présente de grands avantages au point de vue de l'assainissement des villes.

Après avoir étudié la législation des logements insalubres, il nous reste à justifier les propositions de réformes que nous avons défendues en montrant rapidement combien certaines législations étrangères sont en avance en cette matière sur la législation française, et en enregistrant certaines démonstrations de l'action individuelle en divers pays.

Législations étrangères. — Le trait caractéristique des lois anglaises¹ sur les logements insalubres, c'est que le législateur, en les votant, a surtout eu pour but l'amélioration des habitations ouvrières. Sans remonter aux anciennes lois sur l'hygiène publique ou aux lois spéciales sur la matière, telles que plusieurs statuts de la reine Élisabeth, nous trouvons dans le grand *act* de 1875 des dispositions relatives à la surveillance des logements. Il confère aux autorités urbaines le droit de réglementer la solidité et l'hygiène des maisons, notamment en ce qui

1. Voir *Bulletin de l'Académie de médecine*, 1889; p. 428.

Annuaire de législation étrangère.

Monde économique, 1892.

Économiste français, 1882.

concerne leur hauteur, leur ventilation, et leur donne le droit d'en prohiber l'habitation si elles ne satisfont pas aux nécessités de l'hygiène. Les autorités rurales ont les mêmes pouvoirs si elles adoptent la loi. Ajoutons que l'autorité peut prescrire le dépôt préalable des plans, ordonner des inspections, procéder à la destruction des travaux irréguliers ou illicites.

Cette loi donnait à l'administration le pouvoir d'exproprier les immeubles qui empêchent la ventilation des maisons voisines ou font obstacle à l'exécution des mesures sanitaires. A cet égard des lois antérieures avaient conféré certains pouvoirs à l'administration que la loi nouvelle se bornait à étendre. En 1867 un *bill* avait été voté, qui permettait au besoin la démolition des maisons insalubres. Sur le rapport des officiers de santé, les autorités locales pouvaient prescrire des réparations ou la destruction des maisons : à défaut d'exécution par le propriétaire, l'autorité locale pouvait se substituer à lui. L'*act* de 1873 permit aux autorités locales de détruire des îlots entiers de maisons, à la charge d'obtenir l'autorisation préalable à cet effet du *Local Government board*. Pour obtenir cette autorisation (cette exigence était fort sage, mais elle était aussi fort lourde pour les municipalités) les villes devaient prouver qu'elles étaient en mesure de construire des logements pour un nombre d'ouvriers égal à celui qu'elles déplaçaient. Un *act* de 1882 eut pour objet de simplifier les frais supportés par les villes en pareil cas. A Londres l'autorité locale n'était plus obligée que de replacer la moitié des habitants expropriés. Dans les autres villes la proportion était fixée après enquête.

Deux *acts* du 28 juillet 1878 et du 14 août 1885 vinrent préciser et étendre sur divers points les pouvoirs des

autorités locales. Plus tard une loi du 18 août 1890 codifia et amenda les lois antérieures sur les habitations des artisans et journaliers et sur le logement des classes ouvrières. Le Parlement avait été saisi de deux projets tendant tous deux à une refonte de la législation en faisant table rase des lois antérieures. Ces projets furent combattus comme s'inspirant des doctrines du socialisme d'État. Le rapporteur répondit à ces attaques qu' « en « édictant des mesures de salubrité et d'assainissement « relatives aux logements ouvriers, il s'agissait non seulement d'améliorer le sort d'un certain nombre de personnes, mais encore de prémunir le public en général « contre un véritable danger. Les groupes d'habitations « malsaines sont les foyers d'une contagion qui gagne « les districts voisins. »

La loi comprend deux parties. La première s'applique aux îlots de maisons insalubres dans les districts sanitaires urbains ; la seconde aux habitations et à leurs dépendances prises isolément, dans un district urbain ou rural. (Nous savons que depuis l'*act* de 1875 les districts urbains comprennent les bourgs, les districts constitués par un *act* d'amélioration, les districts de gouvernement local. Les districts ruraux comprennent les unions de paroisses dont les circonscriptions ne coïncident pas avec le ressort d'un district urbain.)

Lorsqu'il s'agit d'un *an unhealthy area*, c'est-à-dire d'un groupe de maisons que leurs vices de construction, l'exiguïté des locaux, leur mauvaise distribution permettent de considérer comme insalubres, et qui nécessitent des travaux d'ensemble, la procédure s'ouvre par un rapport officiel, établi par le médecin du service de santé, d'office ou sur la plainte soit du juge de paix, soit des habitants,

et adressé à l'autorité sanitaire locale. Si celle-ci y donne suite, un projet d'expropriation est préparé par le bureau central du *Local Government* : il est soumis au Parlement qui a ainsi le dernier mot.

Lorsqu'il s'agit d'une maison isolée, la procédure s'ouvre aussi par un rapport. L'autorité sanitaire locale poursuit son enquête et fait prononcer par la cour de juridiction sommaire soit la fermeture de la maison avec défense, sous peine d'amende, de l'habiter, soit l'injonction d'exécuter certains travaux pour rendre la maison habitable. Jusqu'en 1879 aucune indemnité n'était allouée au propriétaire dont la maison était abattue ou définitivement fermée pour cause de salubrité. Un *act* de 1879 autorisa dans ce cas le propriétaire à réclamer l'expropriation de sa maison. Une réaction se produisit après 1879. On fit observer que le propriétaire d'un local malsain n'est pas fondé à se plaindre de l'obligation qui lui est imposée d'assainir ce local ; sa négligence, son impéritie sont les causes premières de la contrainte dont il est l'objet. Aussi la loi de 1890 distingua-t-elle entre les maisons impropres par elle-mêmes à l'habitation et celles qui sans avoir ce caractère nuisent à l'aération et à la ventilation des maisons voisines. Pour les premières aucune indemnité n'est accordée : bien plus, si les travaux sont exécutés d'office, l'autorité locale a le droit de prélever ses débours sur le prix des matériaux de démolition. Pour les secondes au contraire, une indemnité est versée au propriétaire.

Dans le cas d'expropriation générale d'un ilot, les opérations doivent se modeler sur le plan d'amélioration approuvé par le Parlement et comportant la destruction ou la réfection des maisons existantes, le percement ou l'élargissement des rues, la canalisation des eaux, des

égouts, l'érection de nouvelles maisons. Les autorités locales doivent aussi se conformer aux dispositions arrêtées pour le logement des ouvriers déplacés.

A cet égard les dispositions de l'*act* de 1882 sont maintenues en ce qui concerne la cité et le comté de Londres : ils peuvent être dispensés par l'autorité supérieure de reconstruire des habitations ouvrières pour plus de la moitié des personnes déplacées. Dans les autres localités, une grande latitude est laissée aux autorités et au bureau du gouvernement local pour déterminer les mesures propres à assurer le logement des ouvriers expulsés.

Pour l'exécution des travaux rendus ainsi nécessaires, l'autorité locale peut aliéner ou louer l'ilot exproprié, l'acquéreur devant effectuer les travaux conformément au cahier des charges ; elle peut aussi ne concéder que l'exécution des travaux, ou les exécuter elle-même.

Après la destruction des maisons isolées, leur emplacement reste nu ; du moins les propriétaires ne peuvent réédifier que des constructions salubres et ne gênant pas l'aération des maisons voisines.

Les dépenses d'expropriation d'ilots sont considérées comme ayant un caractère d'intérêt général pour le district, et elles sont payées sur ses fonds. Les dépenses afférentes à la destruction des maisons isolées sont couvertes par des taxes locales, des emprunts, ou des taxes d'amélioration privée. Ces dernières taxes, dont le principe est posé par la loi de 1875, sont recouvrées sur les propriétaires des immeubles voisins en raison de la plus value dont ils profitent.

Si prévoyante et si sage que soit une loi, elle ne vaut que par l'usage qui en est fait. Aussi le législateur anglais s'est-il préoccupé du cas où, en dépit des dolé-

ances des populations, des représentations des médecins, le mauvais vouloir des autorités locales ferait obstacle à tout projet d'amélioration. Pour l'application de la première partie de la loi, c'est au sous-secrétaire d'État pour Londres, et au bureau du gouvernement local, pour les autres districts, qu'il appartient d'intervenir en obligeant l'autorité locale à présenter un projet d'amélioration. Pour la seconde partie de la loi, ce pouvoir d'intervention appartient au bureau du gouvernement local ou au conseil de comté selon qu'il s'agit d'un district urbain ou rural.

Ajoutons, pour être complet, qu'aux termes de cet *act* de 1890 les autorités locales peuvent acheter ou louer des maisons pour les ouvriers, mais après enquête, et sur l'autorisation du conseil de comté. Cette loi de 1890 encourage aussi les particuliers et les personnes morales privées à construire ou à améliorer les logements ouvriers.

Nous avons insisté sur la législation anglaise parce qu'elle nous semble intéressante à connaître, surtout à l'heure où la réforme de notre loi de 1850 est à l'ordre du jour. Elle nous montre une fois de plus que le Parlement anglais n'hésite pas à imposer de lourds sacrifices à la propriété et à limiter la liberté lorsqu'il croit les mesures qu'il édicte conformes à l'intérêt général. Quelque respectable que soit le *home* du citoyen anglais, la loi ne manque pas d'autoriser les autorités sanitaires d'en franchir le seuil. Cette législation anglaise doit être pour nous, en même temps qu'une matière à réflexion, un exemple bon à suivre.

Nous ferons cependant deux réserves. Nous trouvons la loi de 1890 trop rigoureuse pour le propriétaire d'une maison isolée détruite pour motif d'assainissement : nous

préférons le régime antérieur établi par la loi de 1879, sous lequel une indemnité était versée dans tous les cas à ce propriétaire. D'autre part, nous ne sommes pas disposés à voir les municipalités se faire constructeurs et propriétaires de maisons de rapport. Que l'on oblige les communes à assurer le logement des locataires expulsés, rien de mieux ; mais il n'est pas nécessaire pour cela que les communes construisent et louent elles-mêmes les nouvelles maisons destinées à ces locataires.

Ce qui assure mieux que les meilleures dispositions législatives une application féconde de la loi, c'est l'appui que la législation trouve dans un esprit public instruit et actif. En Angleterre, de nombreuses associations de protection sanitaire concourent à l'application des lois sur les logements insalubres. En payant une cotisation annuelle, chaque locataire ou propriétaire est assuré d'une inspection périodique par un ou plusieurs agents sanitaires, architectes ou médecins hygiénistes, qui, à l'aide d'expériences très ingénieuses, nous dit le Docteur Vallin, contrôlent la salubrité et le bon fonctionnement de toutes les parties de l'habitation. C'est une véritable consultation sur la santé de la maison.

Il existe aussi à Londres une association, dite Comité de *Mansion-House*¹, qui a pour but de lutter contre l'insalubrité des logements existants, d'apprendre aux habitants de ces bouges leurs droits et leurs devoirs, de répandre parmi eux les notions les plus élémentaires d'hygiène, d'inspecter les maisons où ils logent, en signaler les défauts aux propriétaires, chercher à obtenir qu'ils y remédient, et, à défaut de cela, porter les faits

1. *Économiste français*, 21 mai 1887.

à la connaissance des autorités locales compétentes, insister auprès de celles-ci pour qu'elles usent de leurs pouvoirs de police ; si elles s'y refusent, signaler le mal et l'apathie de l'autorité locale à l'autorité centrale. Cette association poursuit donc un triple but : faire l'éducation sanitaire des habitants, obliger les propriétaires et les autorités locales à se conformer aux lois existantes, entretenir un courant d'opinion publique toujours en éveil.

Le *Mansion House Council* date de 1883. Il est né du mouvement qui a suivi la publication des tableaux navrants présentés par le Révérend Marnes dans le *Bitter cry of outcast London*. Des comités locaux se partagent la capitale. Des imprimés, indiquant d'une manière générale les déficiences sanitaires, sont mis en circulation, et l'on invite les habitants à signaler les plaintes qu'ils peuvent avoir à formuler. Le conseil de *Mansion House* a profité de l'exposition d'hygiène de 1884 pour inaugurer une série de conférences sur des questions d'hygiène. Les comités gardent secret le nom du plaignant pour lui éviter les conséquences fâcheuses pouvant résulter d'une dénonciation, ils agissent en leur propre nom. L'influence indirecte du conseil a été considérable : il a stimulé les autorités locales qui, presque toutes, se sont montrées plus énergiques. Il n'a pas craint d'entrer parfois en conflit avec elles.

Dans quelle mesure pourrait-on transplanter sur le continent l'œuvre entreprise par le Conseil de *Mansion House* ? Il est difficile d'y répondre. Quoiqu'il en soit, l'entreprise mérite d'être connue et encouragée. On voit l'initiative privée s'efforcer de suppléer par son activité à l'insuffisance des organes de l'autorité publique. Il y a d'ailleurs en Angleterre d'autres associations poursuivant

le même but : la *London and suburbass sanitary survey Association* ; la *Sanitary assurance Association* ; la *London Sanitary Protection Association*. Elles ont pour but de réaliser ce beau proverbe : « Si vous voulez qu'une chose se fasse, faites-la vous-même » ; « *if you want a thing « doing, do it, yourseff.* »

Nous avons déjà dit qu'en Belgique¹ la jurisprudence avait interprété d'une façon beaucoup plus large qu'en France les pouvoirs de police accordés aux maires par la loi de 1790. D'ailleurs l'action des municipalités a été secondée et complétée par l'autorité centrale.

C'est à Bruxelles que nous pouvons le mieux étudier l'usage qu'ont fait les autorités locales de leurs pouvoirs en matière d'assainissement. Aucune maison neuve n'y peut être construite sans que les plans en aient été approuvés, au point de vue de la salubrité, par le Bureau d'hygiène, et naturellement le Bureau d'hygiène ne donne son autorisation qu'autant que ces plans comportent un approvisionnement d'eau, le rattachement des tuyaux évacuateurs à l'égoût, et, pour chaque tuyau, l'installation d'une fermeture hydraulique.

Toute personne peut signaler au bureau d'hygiène une cause quelconque d'insalubrité, soit dans les maisons, soit dans les rues ou cours ; des bulletins imprimés, formant un cadre commode à remplir et prévoyant les diverses hypothèses, sont mis pour cela à la disposition du public. Chaque plainte de cette nature est suivie d'une instruction. Si des travaux d'assainissement sont reconnus nécessaires, le propriétaire est mis en demeure de les

1. MONOD, *De l'Administration de l'hygiène publique*,
Congrès de 1878.
Annuaire de législation étrangère.

faire ; s'il s'y refuse, le bourgmestre, après avoir fait constater que l'état de choses compromet d'une manière permanente la salubrité publique, peut interdire l'habitation de la maison. Quelquefois même, quand les circonstances le rendent nécessaires, il fait les travaux d'office, pour le compte du propriétaire. De 1878 à 1880, en trois ans, le bureau d'hygiène a fait exécuter des travaux dans 1 337 maisons de Bruxelles, et les chiffres ont été depuis chaque année en augmentant.

L'action du pouvoir central s'est exercée sous forme de subventions, et de facilités accordées aux autorités locales pour leurs travaux d'assainissement. Une loi du 18 avril 1848 mit à la disposition du Ministre une allocation d'un million pour l'encouragement des travaux d'assainissement, spécialement dans les quartiers habités par les ouvriers. L'activité des communes, stimulée par l'appât des subsides, s'appliqua dans toutes les provinces à l'étude des moyens d'assainissement les plus efficaces. L'administration centrale vint à leur aide par des instructions multiples, et par une série de mesures prises dans le but d'imprimer au mouvement une direction conforme aux vœux du gouvernement. C'est à ces deux actions combinées que sont dues la création en Belgique de comités locaux de salubrité et d'un Conseil supérieur d'hygiène, l'organisation d'un congrès national en 1850, et d'un congrès international en 1852.

Enfin des lois postérieures, dont les premières sont celles du 1^{er} juillet 1858 et du 15 novembre 1867, ont eu pour objet l'expropriation par zones de quartiers insalubres.

En Suisse¹, la salubrité des maisons est généralement

1. *Annuaire de législation étrangère.*

placée sous la surveillance des municipalités. On peut citer, à titre d'exemple, la loi du 22 mai 1875, du canton de Vaud, sur la police des constructions, et particulièrement le ch. III qui est relatif à la salubrité des logements.

En Italie¹, des règlements municipaux déterminent les conditions de salubrité que les maisons doivent remplir. La loi du 20 mars 1865 investit, en effet, les syndics du droit de donner les ordres nécessaires, et au besoin de les faire exécuter d'office, afin de faire disparaître les causes d'insalubrité pour le voisinage. Une loi de 1888 fortifie ce texte en spécifiant les conditions que les maisons doivent remplir, et en interdisant l'habitation des maisons construites à neuf ou réparées, sans une autorisation de la municipalité délivrée sur l'avis d'une commission sanitaire.

La salubrité des logements, en Allemagne², est étroitement surveillée, et l'on peut citer la loi de la ville de Brême du 15 août 1883 sur les bâtiments comme un exemple de minutie et de rigueur dans les prescriptions hygiéniques qu'elle édicte.

En Suède³ il existe une loi générale sur la salubrité des maisons, du 25 septembre 1874, et de plus un règlement spécial pour chaque ville. La surveillance des constructions est exercée par une commission nommée à cet effet dans chaque ville. La location des maisons insalubres peut être interdite par cette commission, qui peut aussi prescrire aux propriétaires tous travaux jugés utiles. Elle

1. Congrès de 1878.

Annuaire de législation étrangère.

MONOD, *De l'Administration de l'hygiène publique.*

2. *Annuaire de législation étrangère.*

3. MARTIN, *Administration sanitaire à l'étranger.*

Annuaire de législation étrangère.

peut même s'opposer à ce qu'un trop grand nombre de personnes habitent dans la même chambre, lorsque cette cohabitation peut devenir nuisible.

En Hongrie¹, la loi de 1876, article II, dit : « Les règles de l'hygiène publique seront strictement observées dans la construction des maisons d'habitation. L'autorité départementale édicte les règlements relatifs aux bâtiments, en tenant compte des conditions locales et des intérêts de l'hygiène publique, après avoir entendu la commission d'hygiène publique. Les maisons nouvellement construites ou transformées dans les villes ne seront habitables qu'après inspection et autorisation préalables de l'autorité sanitaire. L'autorité peut également faire évacuer sans délai les habitations dont l'existence constitue un danger pour la santé publique. »

Jusqu'en 1866, New-York² n'a possédé aucune autorité locale chargée de veiller à la salubrité des rues et des habitations. L'honneur d'avoir attiré l'attention sur le défaut de salubrité, sur l'absence de législation, appartient à l'Association pour améliorer la condition du pauvre, fondée en 1843, qui s'est donné pour mission notamment de faciliter l'application des lois relatives à la salubrité et à la propreté de la ville et des logements. Plus tard s'est fondée la *State charities aid Association*, née, comme la première, de l'initiative privée et ayant à peu près emprunté son programme. Ces deux associations font inspecter les logements dénoncés comme insalubres, et insistent pour que la loi municipale soit mise en branle, là où le cas d'urgence a été dûment prouvé.

1. Rapport CORNIL. Annexes.

2. MONOD, *De l'Administration de l'hygiène publique*.

RAFFALOWICH, *Logements ouvriers*.

Annuaire de législation étrangère.

L'Association pour améliorer la condition du pauvre fut la première à entreprendre la campagne contre les logements insalubres. En 1853-54, elle se livra à une enquête qui révéla une situation effroyable. Sous la pression des faits dévoilés par elle, une commission parlementaire fut chargée d'examiner la question et de faire un rapport. Quelque dix ans devaient s'écouler avant que New-York fût pourvu d'un bureau de salubrité et d'une législation sur les logements. En 1865, un comité de citoyens s'empara de la question, et aidé par un sérieux mouvement d'opinion, il obtint la création du *Board of health*, et le vote d'une loi sur les logements. La disposition principale de cette loi (du 14 mai 1867), était qu'à New-York aucune maison, construite pour être louée à plus de trois familles ne pourrait occuper plus de 65 % de la superficie du terrain destiné à cette construction.

Pendant des années, le *Board* eut à lutter contre de grandes difficultés : les inspecteurs envoyés pour constater les *nuisances* étaient mal reçus par les habitants, hostiles à ce qui leur semblait une immixtion de l'autorité dans leur intérieur. Ce fut une éducation à faire. Aujourd'hui les inspecteurs sont bien accueillis et leurs visites n'ont pas peu contribué à instruire la population et à répandre des notions élémentaires d'hygiène. On se heurta aussi à la résistance des propriétaires : mais ceux-ci ne tardèrent pas à comprendre que leur intérêt bien entendu était d'améliorer leurs immeubles.

Ce fut encore à l'instigation de l'Association pour l'amélioration du pauvre et de la *State charities aid association*, ainsi que sous la pression de l'opinion publique, que fut votée la loi de 1879 qui a pour but d'assujétir toute

nouvelle construction à une approbation préalable du *Board of health*.

En somme, pour tout ce qui concerne la préservation de la santé publique, l'administration des États-Unis sait prendre toutes les mesures prophylactiques nécessaires, et personne, dans cette nation où la liberté individuelle est cependant si grande, ne s'avise de s'opposer à leur exécution. Les maisons auxquelles nous venons de faire allusion sont placées sous la surveillance du Bureau d'hygiène et soumises à certaines conditions relativement à leur ventilation, à leur aération, et d'une façon générale à leur salubrité. Si une maison est dans un état tel que des réparations y soient impossibles, la maison est démolie sans indemnité. La violation de ces prescriptions entraîne des condamnations à l'amende et à l'emprisonnement. Bien que ces règles soient applicables à toutes les maisons de rapport, c'est avant tout les habitations des pauvres qu'on a voulu assainir, et à la question de santé publique s'ajoute ici la question d'humanité. — Le code sanitaire de 1874 et une loi de 1891 complètent et précisent les obligations des propriétaires.

Dans l'État de Massachusetts, une loi du 19 juin 1885 est relative à l'inspection et à la construction des maisons à Boston. Un service municipal est créé en vue de cette inspection : les agents qui en sont chargés peuvent entrer dans tout bâtiment de Boston, demander des justifications sur l'état sanitaire des logements. Ils délivrent les permis de construire et de réparer. La loi détermine la nature des matériaux qui peuvent être employés, la hauteur des chambres, etc.

Une loi du 7 juin 1889 a modifié l'*act* de 1885 en ce sens que désormais une maison ne pourra être édifiée

qu'après l'examen des plans par l'inspecteur. Le bureau d'hygiène a le droit de déterminer le nombre de personnes pouvant habiter dans une maison destinée à recevoir des locataires, et de faire évacuer les lieux en cas de contravention.

Un *act* de l'État de Louisiane, en date du 5 juillet 1882, charge le bureau de santé d'inspecter tous les logements et notamment de s'assurer s'ils sont pourvus d'eau. Les propriétaires sont passibles d'amende et de prison, si, par le défaut d'entretien des logements, ils nuisent à la santé publique ; cette amende peut s'élever à 100 dollars, et l'emprisonnement peut être de vingt jours. Un médecin est chargé de la direction de ce service.

On le voit par cet aperçu des législations étrangères, le législateur français, en imposant quelques servitudes au droit de propriété dans l'intérêt de la santé publique, ne fera que suivre l'exemple de pays qui passent pour aussi soucieux que le nôtre, de garantir la liberté individuelle.

Mais ce que l'on ne doit pas oublier dans cette question des logements insalubres, c'est que la santé publique, dans l'intérêt de laquelle des quartiers de maisons sont démolis, exige aussi qu'un logis salubre soit assuré aux locataires expulsés ; et c'est ce que nous semblons avoir ignoré jusqu'ici en France¹. Aussi n'est-on point étonné de certaines résistances auxquelles se heurte la loi sur les logements insalubres. « Mieux vaut encore être mal logé, » dit Fr. Passy², que de ne l'être pas du tout. »

Or, sous prétexte d'assainir un quartier ou une rue, il

1. *Société d'Économie politique*, 1884, t. CLXI.

2. *Économiste français*, 9 avril 1892.

arrive qu'on fasse déguerpir de leurs taudis des malheureux qui sont réduits à chercher des gîtes encore plus malsains que ceux dont on les chasse. C'est pourquoi la question des logements ouvriers se trouve intimement liée à celle des logements insalubres. Dans cet ordre d'idées, nous ne pouvons qu'approuver une proposition faite par la commission des logements insalubre de Paris¹, et tendant à ce « que chaque année le conseil municipal « inscrive à son budget un crédit ayant pour objet l'édification et l'appropriation de constructions, uniquement « destinées à abriter d'une manière provisoire des locataires nécessiteux, expulsés en masse d'immeubles ou de « groupes d'immeubles pour cause d'insalubrité. »

Nous souhaitons que le Parlement procède à une refonte de la législation de 1850. A l'aide d'une surveillance active et énergique des autorités locales, on peut, d'une part, s'opposer à l'existence de logements insalubres, d'autre part, exiger des constructions neuves qu'elles répondent à un certain minimum de salubrité. Mais il ne faut pas oublier que, dans beaucoup de pays, les lois et les règlements de police n'ont pas fait défaut : les armes ne manquent pas ; malheureusement elles sont restées sans application dans bien des cas. Ici encore, l'intervention de l'État sera inféconde si elle n'est pas soutenue par l'action individuelle. Ce qui est nécessaire avant tout, c'est une opinion publique qui puisse exercer une pression bienfaisante sur les individus comme sur les autorités locales. Le devoir de tous ceux qui se préoccupent des questions sociales est de contribuer à former cette opinion publique².

1. RAFFALOVICH, *Logements ouvriers*.

2. Rapport MAZE, *Doc. Parl.* avril 1883.

RAFFALOVICH, *Logements ouvriers*.

La question des logements insalubres est surtout une affaire d'éducation. Il faut apprendre aux ouvriers et aux paysans à aimer la propreté, à s'en faire un besoin, à en comprendre les conditions. Il faut peut-être aussi apprendre leur devoir à certains propriétaires d'immeubles dont l'incurie et l'avidité sont un malheur social. Il faut faire des règlements. Mais l'application des règlements dépend moins des fonctionnaires ou des magistrats que des habitants eux-mêmes.

Le problème d'ailleurs ne comporte pas de solution radicale. C'est surtout des progrès de l'aisance, de l'éducation, de l'instruction pratique des classes laborieuses, qu'on doit attendre l'amélioration graduelle des conditions hygiéniques des centres populeux.

Garnis. — Il est une catégorie de logements dont la surveillance au point de vue hygiénique est particulièrement désirable : ce sont les garnis. Cette surveillance est d'ailleurs facile. Outre que la loi de 1850 leur est applicable comme à tous les logements, ils ont été placés par la loi du 12 juillet 1791, l'article 475 du Code pénal, l'ordonnance du 15 juin 1832, sous l'autorité de la police qui y a obligatoirement ses entrées, et qui pourrait, si elle le voulait, prescrire toutes les mesures que l'intérêt de l'hygiène nécessiterait.

Une ordonnance du 7 mai 1878, applicable aux garnis de la Seine, interdit aux logeurs de livrer aucun immeuble à la location en garni avant d'en avoir fait la déclaration à la préfecture. Des agents visitent les locaux ; le volume d'air est fixé à 14 mètres cubes par personne ; le nombre maximum des personnes qu'il est permis de recevoir dans une chambre doit y être affiché d'une manière apparente.

Des dispositions rationnelles sont édictées pour assurer la propreté des murs, des cloisons et du sol des chambres, ainsi que la ventilation.

Une ordonnance du 25 octobre 1883 est venue renforcer la surveillance des garnis. Si l'on pouvait arriver à les assainir, on aurait contribué dans une large mesure à améliorer la condition des ouvriers parisiens dont un si grand nombre est logé dans ces conditions.

Les deux traits caractéristiques que présentent les législations étrangères en ce qui concerne les garnis, c'est d'abord que même celles d'entre elles qui n'appliquent pas aux autres logements le régime du permis de construction ou d'habitation l'imposent au contraire aux garnis ; c'est, en second lieu, que la réglementation à laquelle les garnis sont assujettis dans l'intérêt de la sauvegarde de la santé publique s'étend à la disposition même de l'appartement en vue du logement, et à la fixation d'un nombre maximum de personnes pouvant y être admises.

II. — HABITATIONS OUVRIÈRES.

« Un devoir social ». C'est sous ce titre que M. Picot envisage la question des logements ouvriers¹. Des raisons de moralité, des raisons d'ordre et de paix sociale, des

1. *Un devoir social et les logements d'ouvriers*, PICOT.

Proposition de loi relative aux habitations ouvrières présentée par M. Siegfried, 1892. *J. O. Doc. parl.*

Congrès de 1878.

RAFFALOVICH, *Logements ouvriers*.

MARTIN et NAPIAS, *L'étude et les progrès de l'hygiène en France*.

Monde économique, 23 juillet 1892.

raisons de salubrité font réellement de la solution de cette question un devoir social.

Les dernières seules fixeront notre attention : elles sont d'ailleurs suffisantes pour justifier l'intérêt qui s'attache à cette question.

La question des habitations ouvrières, avons-nous dit plus haut, est le corollaire de la question des logements insalubres. C'est en effet le développement de la grande industrie qui, en exigeant un grand nombre de bras, et en rassemblant sur un même point de nombreuses familles ouvrières, en poussant à cet accroissement prodigieux des villes, a attaché tout son intérêt à la question des logements ouvriers. C'est, il faut bien le reconnaître, la population ouvrière qui souffre le plus de l'insalubrité des logements. C'est elle aussi dont la situation est la plus intéressante, lorsque, l'intérêt de la santé publique exigeant la démolition de maisons et de quartiers entiers, les locataires des logements détruits se trouvent expulsés. C'est elle enfin qu'il faut garantir de l'élévation du prix des loyers résultant de la raréfaction des logements insalubres.

Initiative privée. — L'historique de cette question des habitations ouvrières est singulièrement réconfortante. Il montre ce que peut l'activité individuelle instruite de ses devoirs, soucieuse de les exercer, devançant l'action de l'État, lui ouvrant la voie, et demeurant pour elle un auxiliaire indispensable.

Les familles ouvrières peuvent être logées soit dans de petites maisons individuelles, soit dans des maisons collectives, « sortes de ruches dont chaque alvéole contient un foyer. »

La maisonnette affectée à l'usage exclusif de la famille présente cet avantage qu'elle correspond à l'unité et à la personnalité de la famille humaine, qu'elle transforme l'ouvrier, qu'elle élève son caractère. Malheureusement ces petites maisons ne peuvent guère s'élever que dans la banlieue des villes : elles isolent l'ouvrier et prêtent le flanc encore davantage au reproche adressé aux habitations ouvrières de séparer l'ouvrier du reste des citoyens de la cité, de reconstituer à son égard les classes détruites par la Révolution.

Si personne n'a inventé ni découvert le système des petites maisons, il est juste, toutefois, de reconnaître que le premier effort sérieux pour les propager remonte à l'année 1835, et qu'il est dû au maire de Mulhouse, André Koechlin. En septembre 1851, un nouvel effort fut fait par la Société industrielle de Mulhouse. Après une étude des plus complètes par Jean Dollfus, on s'arrêta au mode de l'habitation individuelle avec jardin, qui parut réaliser le mieux l'indépendance des familles. Une entreprise considérable fut commencée, dont les résultats sont connus de tout le monde, et qui réalisa, pour la première fois, sur une grande échelle, ce qu'on a appelé depuis le système mulhousien. L'expérience ne tarda pas à se généraliser sous la triple initiative des patrons, des classes aisées, et des ouvriers.

De bonne heure, les patrons de la grande industrie ont compris qu'il y allait de leur intérêt de fixer autour de l'usine les ouvriers nomades, d'accroître la stabilité de leur personnel en l'attachant par un lien matériel. L'exposition d'économie sociale a permis de constater, sur ce domaine, les efforts vraiment remarquables de la part des chefs de la grande industrie française : il y a plus de

20 000 familles qui, à l'heure présente, se trouvent logées sainement par l'initiative des patrons. Les combinaisons varient à l'infini. Ici l'industriel concède une habitation gratuitement sous la forme d'une subvention en nature, s'ajoutant au salaire, comme à Baccarat, à la Haye-Descartes. Là, il demande à l'ouvrier un prix de loyer sensiblement égal à celui qui est usité dans la région, c'est ce qui se passe à Noisiel. Ailleurs, on applique un système mixte. Le patron se borne à retirer des capitaux dépensés un intérêt de 2 à 3 0/6, si bien que, dans ce système, le patron prend à sa charge une partie du loyer. C'est le mode le plus fréquent, nous le voyons appliqué au Creusot, à Blanzzy, à Anzin, à Thaon, à la Roche, à Lille, et dans de nombreux centres industriels. Parfois même les patrons, sans construire eux-mêmes, consentent à leurs ouvriers des avances d'argent, ceux-ci pouvant bâtir leur maison sur un emplacement à leur choix.

Ce que les patrons ont fait pour le personnel de leur usine, des capitalistes l'ont tenté, en se formant en société, pour les ouvriers de plusieurs manufactures, de toute une ville. Dans cette combinaison, la société se constitue avec le but exclusif de construire. Tantôt elle se borne à louer purement et simplement : cette combinaison, comme nous le verrons, a été appliquée, en Angleterre, sur une grande échelle, et a donné des résultats magnifiques ; en France, la société rémoise pour l'amélioration des logements à bon marché est entrée avec succès dans cette voie. Tantôt, elle admet que l'ouvrier puisse accéder à la propriété de la maison qui lui est affectée, au moyen de paiements graduels et échelonnés sur un espace de temps plus ou moins long, comprenant à la fois le loyer et l'amortissement. C'est le sys-

tème classique de la Société mulhousienne des cités ouvrières, fondée en 1853. Depuis sa fondation elle a construit plus de douze cents maisons, et dépensé plus de trois millions. L'essai tenté à Mulhouse a trouvé ailleurs des imitateurs : les principales sont la Société anonyme des habitations de Passy-Auteuil, la Société anonyme des maisons ouvrières d'Amiens, la Société havraise des cités ouvrières, qui peut-être constitue en France le succès le plus complet obtenu dans ce genre de constructions ; enfin la Société du Cottage, fondée à Oullins, près de Lyon.

Les ouvriers peuvent beaucoup pour résoudre le problème de leur logement, et ils l'ont bien prouvé dans divers pays où ils ont obtenu, par leurs seuls efforts, des résultats qu'on peut, sans exagération, qualifier de merveilleux. Le moyen à mettre en œuvre consiste dans la création de sociétés coopératives de construction. En s'associant, ils peuvent former, grâce à des cotisations hebdomadaires ou mensuelles, un capital considérable, avec lequel ils construiront des maisons destinées à être vendues, au moyen d'annuités, aux membres de l'association. Les deux types de sociétés coopératives les plus curieux doivent être cherchés en Angleterre et en Italie. Nous les examinerons ultérieurement. La Société française des habitations à bon marché a proposé des combinaisons quelque peu différentes ¹.

Cette société date de 1889. On se souvient qu'à l'Exposition universelle de 1889 une section tout entière fut consacrée aux habitations ouvrières dans le groupe de l'exposition d'économie sociale : plusieurs maisons ou-

1. Proposition de loi relative aux habitations ouvrières déposée par M. Siegfried, 1892. Exposé des motifs, p. 23 et suivantes.

vrières, de grandeur naturelle, furent construites sur l'Esplanade des Invalides. Un congrès eut lieu à Paris, la même année, et réunit les individualités les plus éminentes qui, dans tous les pays, ont pris à cœur cette grande question de la réforme du logement ouvrier.

Au lendemain de l'Exposition, les hommes qui avaient assuré le succès de la section des habitations ouvrières fondèrent une grande association : la Société française des habitations à bon marché, qui, depuis cette époque, est devenue dans notre pays le centre d'études le plus actif pour toutes les questions de cet ordre. Reconnue d'utilité publique, cette société est avant tout une institution de philanthropie et de propagande ; elle ne construit pas elle-même des maisons, mais, par son action incessante, par ses publications, par ses conférences, par les concours d'architectes qu'elle provoque, par les consultations et les renseignements qu'elle donne au public, elle s'efforce de faire comprendre l'importance sociale de la question, et de susciter partout de généreuses imitations. Déjà elle a été assez heureuse pour provoquer la formation de plusieurs sociétés de construction à Saint-Denis, Oullins, Marseille, Belfort, La Rochelle notamment, et elle compte bien ne pas arrêter là son activité.

Le second type de maisons ouvrières c'est la maison collective à étages réunissant ces deux conditions : respect absolu de l'hygiène, et réalisation du plus bas prix possible. On a songé à rendre l'ouvrier propriétaire d'un étage. Ce mode d'occupation se rencontre dans plusieurs villes, et le Code civil lui-même a réglé, dans l'article 664, les conditions dans lesquelles, à défaut de convention, doivent se faire les réparations et reconstructions.

Mais cette combinaison est peu recommandable; elle serait un véritable nid à procès.

C'est en Angleterre que naquit l'idée de construire de grandes maisons dans lesquelles chaque famille ouvrière habite deux ou trois pièces et ce ne fut seulement qu'en 1885 que l'opinion publique, en France, éveillée par des publications retentissantes, se porta vers cette question. Au courant de l'automne 1885, deux groupes se formèrent, à Rouen et à Lyon, et, sous l'impulsion d'esprits généreux, des capitaux furent réunis pour tenter l'expérience. Les résultats, surtout à Lyon, furent particulièrement brillants.

En 1888, Paris vit se produire une initiative semblable. Une somme de 750 000 francs fut consacrée par M. Michel Heine à la création d'habitations économiques. La Société philanthropique fut chargée de construire les maisons et de consacrer les loyers accumulés à la formation d'un capital permettant de développer indéfiniment l'action de l'œuvre. Enfin, en 1889, M. Eugène Rostand fonda à Marseille avec l'aide de la Caisse d'épargne une Société d'habitations salubres et à bon marché.

Intervention de l'État. — Tel est le résumé succinct des œuvres dues à l'initiative privée en matière de logements ouvriers. Jusqu'à la loi de 1894, l'intervention de l'État ne s'était manifestée qu'une fois, par les décrets du 22 janvier et du 27 mars 1852, qui, complétant la loi de 1850 sur les logements insalubres, affectaient 10 millions à l'amélioration des logements d'ouvriers dans les grandes villes manufacturières. Ils furent employés en subventions à des sociétés de construction.

Il est assez délicat de déterminer la façon dont l'État

doit intervenir dans cette question des maisons ouvrières¹.

On se demande dans divers pays si l'on ne va pas faire de l'État, soit sous sa forme centrale, soit sous sa forme municipale, un entrepreneur ou un commanditaire de maisons ouvrières. Les objections sont nombreuses. D'abord les objections d'ordre général : l'impossibilité d'étendre les entreprises de l'État sans rendre insuffisants et inefficaces tous les rouages qui président à la bonne gestion et au contrôle des finances publiques ; les tentations croissantes de corruption, de dilapidation, le favoritisme, la dépendance électorale. L'État arriverait à donner les logements gratuitement, ou presque, à la clientèle du parti au pouvoir. Mais supposons que les maisons ouvrières de l'État profitent réellement à toute la population laborieuse ; sous la pression du corps électoral on serait amené à réduire constamment le taux des loyers : la tendance à la gratuité de tous les services publics n'a été que trop démontrée. Il en résulterait pour l'État d'inextricables embarras financiers, et pour les particuliers une diminution de la responsabilité personnelle.

Si l'État, ou la municipalité, après avoir construit des maisons n'en tirait pas un produit suffisant pour couvrir l'intérêt du capital dépensé, il faudrait bien que la différence fût trouvée dans un impôt local ou général. Comme, après tout, les impôts sont payés par les pauvres au moins dans une certaine proportion, il est évident qu'on peut dire, sans vouloir discuter la question si difficile de

1. LEROY-BEAULIEU, *L'État moderne*.

FAWCETT, *Le Socialisme d'État et la Nationalisation de la terre. Logements ouvriers*.

VERGÉ, t. 123, p. 527 et suivantes.

PICOT, *Un Devoir social*.

l'incidence des impôts, que les locataires de la maison louée trop bon marché paieront une grande partie des impôts additionnels qu'il aura fallu, à cause de cela, faire peser sur les contribuables.

« La confiance de l'Individu en lui-même et le respect
« par l'État de la liberté naturelle sont les conditions nécessaires de la force des États, de la prospérité des sociétés,
« de la grandeur des peuples¹. » La construction par l'État de maisons ouvrières dans notre pays, alors que l'action individuelle y est si développée, ne pourrait que l'entraver et l'arrêter dans son essor. Les particuliers, soit isolés, soit réunis en association, ayant à lutter contre un concurrent aussi puissant, aussi fantasque que l'État, dont les décisions peuvent être si malaisément prévues, suspendraient immédiatement toute construction de maisons à petits logements. Le problème de l'amélioration du logement populaire, au lieu d'avancer, reculerait.

On a parlé d'une intervention plus limitée. L'État, au lieu de se faire constructeur de maisons ouvrières, prêterait simplement aux sociétés, qui se chargeraient de ces entreprises, des fonds à 3 % d'intérêt. Cet expédient serait moins dangereux, mais il n'est nullement certain qu'il serait efficace et que l'État n'en éprouverait pas des pertes, sans bienfait correspondant pour la population ouvrière.

Nous concluons donc que c'est à l'initiative individuelle ou à l'association privée qu'il appartient de trouver la solution du problème des habitations ouvrières. L'intervention directe de l'État, venant faire concurrence à l'industrie privée doit être écartée. La loi doit se borner à susciter et à soutenir l'initiative individuelle et à consentir

¹ 1. Paroles prononcées à Édimbourg le 2 novembre 1883 par M. Goschen sur le Laissez-faire et l'intervention de l'État.

en sa faveur tous les sacrifices qui, profitables à celle-ci, ne seraient pas de nature à lancer l'État dans des aventures financières.

C'est dans cet esprit qu'a été votée notre loi du 30 novembre 1894 sur les habitations ouvrières. Cette loi, élaborée conformément aux conclusions du Congrès de 1889 par la Société française des habitations à bon marché, a pour but de développer parallèlement les initiatives patronales, bourgeoises et ouvrières.

Un Conseil supérieur des habitations ouvrières est institué auprès du Ministre du Commerce : il est chargé de l'éclairer sur toutes les questions concernant les logements ouvriers. Il rédige un rapport annuel dans lequel il résume les rapports des comités locaux.

Ces comités peuvent être établis dans chaque département par décret, après avis du conseil général, et du Conseil supérieur des habitations ouvrières. Ils sont composés pour un tiers, de représentants du conseil général, pour deux autres tiers, de personnes désignées par le préfet, le dernier tiers étant pris parmi les membres des syndicats, des sociétés de secours mutuels et des sociétés coopératives.

Ces comités ont pour but d'encourager la construction par les sociétés coopératives, par les sociétés anonymes de construction ou de crédit, et par les particuliers, de logements salubres et à bon marché destinés à être loués ou vendus aux ouvriers. Ils peuvent faire des enquêtes, ouvrir des concours d'architecture, distribuer des prix d'ordre et de propreté, accorder des encouragements pécuniaires aux sociétés de construction ; et plus généralement employer les moyens de nature à provoquer les initiatives en faveur de la construction ou de l'amélioration des maisons ouvrières.

Les dépenses des comités peuvent être mises à la charge du budget départemental par le conseil général. Ils peuvent recevoir des dons et legs ainsi que des subventions de l'Etat, des départements et des communes.

L'intervention de l'Etat se manifeste autrement que par la constitution de ces comités. Tout d'abord il autorise un certain nombre d'établissements placés sous son autorité ou sous sa surveillance (caisse des dépôts et consignations, caisse nationale des retraites, caisses d'assurances en cas de décès ou d'accidents et la Caisse d'épargne postale, d'une part, les caisses d'épargne privées, d'autre part,) à employer leurs fonds disponibles jusqu'à concurrence du dixième, pour leurs dépôts, et du tiers, pour leurs réserves, en prêts hypothécaires pour la construction de maisons ouvrières, consentis aux sociétés coopératives ouvrières de construction ou aux sociétés anonymes de construction ou de crédit dont les statuts limiteront les dividendes à un chiffre annuellement fixé par décret. Les bureaux de bienfaisance, hospices et hôpitaux, peuvent même, avec l'autorisation du préfet, employer leur patrimoine, jusqu'à concurrence du tiers, à la construction de maisons ouvrières dans les limites de leur circonscription charitable.

L'Etat vient ensuite au secours de l'ouvrier pour l'aider à devenir propriétaire de sa maison. Il s'efforce de protéger sa famille contre les conséquences d'un décès prématuré. Dans ce but la caisse d'assurance en cas de décès est autorisée à traiter des opérations d'assurances mixtes sur la vie destinées à garantir le remboursement complet à une échéance déterminée ou à la mort de l'assuré, si elle survient avant cette échéance, des prêts consentis pour la construction d'une habitation. L'Etat est

même autorisé à concourir au paiement des primes annuelles versées par l'ouvrier jusqu'à concurrence du crédit ouvert au budget mais, seulement lorsque la construction est faite par l'une des catégories de sociétés dont il a été parlé plus haut.

Pour conserver à la propriété conquise par l'ouvrier la stabilité nécessaire, l'Etat a dérogé, en ce qui concerne les maisons individuelles construites par les mêmes sociétés, aux règles ordinaires du partage applicables aux successions dévolues aux descendants, en supprimant le partage entre cohéritiers mineurs, celui-ci étant ajourné à l'époque où tous auront atteint l'âge de leur majorité, et en permettant aux héritiers de reprendre sur estimation la maison paternelle amiablement, de façon à réduire le nombre de cas où il y aurait lieu à licitation judiciaire.

L'Etat concède enfin aux habitations ouvrières, toujours dans le but de faciliter l'accession à leur propriété, certains avantages fiscaux. Seules les maisons individuelles, construites par les sociétés susvisées, sont admises à en bénéficier. Ces avantages sont les suivants : réduction de moitié des droits de mutation dus au moment où la propriété est transmise à l'ouvrier ; octroi de délais pour le paiement de la moitié restant due ; exemption pendant douze années des impôts directs, contribution foncière, des portes et fenêtres, taxe des biens de mainmorte. Enfin tous les actes intéressant les sociétés coopératives ouvrières de construction sont affranchis des droits de timbre et d'enregistrement.

En résumé, la loi du 30 novembre 1894 fait appel avant tout aux initiatives individuelles, en associant dans un effort commun toutes les forces sociales. Elle leur

donne des facilités nouvelles pour agir utilement, un guide désintéressé, un conseil compétent, de l'argent en leur ouvrant la porte de certains grands établissements. L'État consent en leur faveur un léger abandon de ses droits sous forme de remises fiscales. Enfin, l'œuvre est consolidée par l'organisation de l'assurance mixte et une légère modification de notre régime successoral. On peut bien dire que cette loi de progrès ne fait intervenir l'État que dans la mesure où il peut encourager les initiatives individuelles sans crainte de les entraver.

Étranger. — Examinons maintenant la question des habitations ouvrières à l'étranger.

L'Angleterre¹, nation industrielle, se place au premier rang des États où cette question a été rapidement résolue. Lorsque Londres est devenue, elle aussi, une ville industrielle, il n'y avait pas de ville où les logements pauvres fussent plus affreux. Mais le gouvernement et l'initiative privée abordèrent résolument la question de face. Il faut se placer en octobre 1883 pour embrasser d'un coup d'œil l'effort accompli par nos voisins. « Une brochure venait de paraître dans laquelle
« étaient peints sous les couleurs les plus sombres les
« logements ouvriers de Londres. A ce cri d'alarme ré-
« pondirent, comme un écho, la presse quotidienne, les
« revues, et, quelques semaines plus tard, les orateurs
« des deux Chambres. En un instant, la question des
« logements d'ouvriers prit le premier rang dans les

1. Proposition de loi SIEGFRIED.

PICOT, *Un devoir social*.

RAFFALOVICH, *Logements ouvriers*.

Annuaire de législation étrangère.

Congrès de 1878.

« préoccupations politiques. Il se fit sur elle un armistice
« entre les partis : chacun demandait avec une égale
« ardeur l'ouverture d'une de ces grandes enquêtes telles
« que le Parlement anglais sait seul les faire, et qui,
« sans agiter les passions, sans troubler les intérêts,
« jettent une pleine lumière sur les questions étudiées.
« Nul ne fut surpris de voir l'héritier du trône lui-même
« s'associer à ce grand mouvement national et réclamer
« sa place au premier rang. Un comité d'enquête fut
« formé de tout ce que les partis comptaient de plus
« élevé. Pendant ce temps, les partisans de l'initiative
« privée agissaient. Profitant habilement de l'émotion
« publique, ils recueillirent des souscriptions, fondèrent
« des associations et entreprirent d'étendre le bien ac-
« compli. » C'est en ces termes que M. Picot dépeint la
situation de l'Angleterre en 1883.

Faisons observer toutefois que l'œuvre du logement salubre et à bon marché avait été entamée en 1883. L'association métropolitaine pour l'amélioration du logement des classes ouvrières date de 1845; la donation Peabody de 1862; la Société pour l'amélioration de la condition des classes laborieuses date de 1858; la Compagnie des logements perfectionnés de 1863, et la Compagnie générale des habitations ouvrières de 1867. Mais c'est à partir de 1883 que le mouvement prit de l'extension, que les sociétés se développèrent, et que le Parlement s'intéressa à la question.

La construction de grandes maisons ouvrières avait eu pour principaux parrains le prince Albert et lord Shaftesburg. Grandes furent les difficultés auxquelles ils se heurtèrent tout d'abord, tant du côté des capitalistes que du côté des ouvriers. Le système triompha cepen-

dant. Actuellement de grandes sociétés existent en Angleterre pour la construction des maisons, et elles tirent de leurs capitaux un intérêt raisonnable.

Ce qui frappe dans les sociétés anglaises fondées en vue de la construction de maisons ouvrières, c'est que tout en poursuivant un but philanthropique, elles sont pourtant strictement demeurées fidèles au principe commercial. Les maisons Peabody sont les seules qui fassent exception à cette règle.

L'effort des Anglais s'est porté principalement sur la construction de maisons de famille. L'une des sociétés de construction de petites habitations, l'*Artizan's Labourer's and general dwellings Company* a réuni un capital qui, en 1892, dépassait 43 millions de francs; à la même époque, elle avait construit 6 600 maisons. Le retard des loyers est insignifiant, et les actionnaires reçoivent 5 % avec une régularité qui classe au premier rang cette entreprise financière.

Les sociétés coopératives se sont particulièrement développées en Angleterre. L'un des types les plus curieux est celui de la *Building Society*, simple société de crédit populaire, et non de construction, comme son nom le fait croire. Elle prête au coopérateur le capital avec lequel il construira lui-même sa maison : le prêt est hypothéqué sur l'immeuble, et remboursé en un certain nombre d'annuités. De cette façon on associe intimement chaque famille à la construction de son foyer. Mais ce système a l'inconvénient de demander beaucoup à l'ouvrier : outre son épargne, il faut qu'il donne son temps et qu'il assume la lourde charge de diriger la construction. En outre, l'opération une fois commencée ne saurait aisément s'interrompre.

L'intervention du législateur anglais dans la question des habitations ouvrières s'est exercée longtemps d'une manière indirecte, en ce sens que dans les 13 *acts for removal of nuisances* qui se sont succédé de 1851 à 1885, non seulement on donnait aux autorités locales le droit d'abattre des maisons isolées et même des îlots entiers, mais de plus, ces autorités se voyaient imposer l'obligation d'assurer un logement aux habitants déplacés au moyen de constructions nouvelles.

C'est dans la loi du 18 août 1890 que l'intervention de l'État se manifeste d'une manière plus directe. Dans ses deux premières parties, que nous avons déjà étudiées, l'érection de maisons ouvrières n'apparaît que comme une suite de l'assainissement d'un quartier par voie de destruction de bâtiments insalubres. Elle forme, au contraire, le but unique des dispositions de la troisième partie. On reconnaît aux autorités locales le droit d'acheter ou de louer des maisons ou des terrains en vue de construire, d'aménager, de garnir des maisons ouvrières. Si les acquisitions ne peuvent se réaliser à l'amiable, la voie de l'expropriation est ouverte. Il est donc permis aux autorités locales d'intervenir directement dans le logement ouvrier ; la loi les y autorise formellement. Le seul frein aux abus possibles consiste dans l'obligation imposée à l'ouvrier de payer un loyer : on exclut même sévèrement toute personne inscrite sur les registres de l'assistance publique.

Enfin sous la rubrique *Loans to and powers of companies, societies and individuals*, la troisième partie de la loi anglaise édicte un certain nombre de dispositions qui ont pour but d'encourager les particuliers et les personnes morales privées à construire ou à améliorer les logements

ouvriers. Nous ne citerons que celles autorisant les commissaires des emprunts pour les travaux publics à faire des avances à toute association pour l'amélioration des logements ouvriers.

On le voit, la loi anglaise de 1890 est entrée très en avant dans la voie du socialisme d'État.

A la suite d'une courageuse enquête faite par sa commission du travail, la Belgique¹ s'est dotée, le 9 août 1889, d'une loi qui fait le plus grand honneur à nos voisins et dont le législateur français s'est largement inspiré. Cette législation, qui se caractérise par son sage libéralisme en même temps que par sa prudente hardiesse, fait appel à l'initiative des ouvriers, des patrons et de tous les hommes de bien. Elle provoque et encourage leurs efforts, elle les coordonne et les subventionne.

Les dispositions peuvent se résumer en trois points :
1° l'organisation dans chaque circonscription administrative d'un comité de patronage, chargé d'encourager la construction de maisons ouvrières, mais ayant aussi pour mission de provoquer la création de toutes institutions d'épargne, de mutualité et de retraite.

2° La faculté donnée à la Caisse générale d'épargne et de retraite de Belgique de consentir des prêts en faveur de la construction ou de l'achat de maisons ouvrières, comme aussi de traiter des opérations d'assurance mixte sur la vie. On a cru prudent de pousser à la constitution de sociétés locales de crédit, analogues aux *Building societies*, recueillant l'épargne ouvrière, et l'employant sur place en prêts aux ouvriers pour la construction ou l'achat

1. Proposition de loi SIEGFRIED.

Monde économique, 23 juillet 1892.

Réforme sociale, 16 juillet 1892.

Annuaire de législation étrangère.

de maisons. Dans ce but, on a fait des conditions particulièrement favorables à ces sociétés : diminution du taux des avances et élévation de leur quotité. La Caisse d'épargne ne prête pas directement aux ouvriers.

3° L'octroi de faveurs fiscales aux maisons nouvellement bâties. Les habitations occupées par les ouvriers sont exonérées des taxes directes dues à l'État, à la province et à la commune, sous la double condition que l'ouvrier ne possède pas d'autre immeuble que celui qu'il habite et qu'il ne cultive pas par lui-même un champ dépassant, suivant les communes, une contenance déterminée. Une réduction des droits d'enregistrement est édictée en faveur des ouvriers pour les ventes et adjudications à eux faites des immeubles destinés à leur servir d'habitation, ou à la construction d'une maison. La loi accorde en outre des délais au débiteur pour l'acquittement des droits liquidés sur les actes par lui faits dans le cours de chaque année. Les actes de prêt et d'ouverture de crédit consentis en vue de la construction ou de l'acquisition d'une maison sont, moyennant certaines formalités, enregistrés à un taux réduit. D'autres allègements fiscaux sont édictés par la loi en faveur des sociétés de construction, en ce qui concerne les droits de timbre, de greffe et d'enregistrement.

L'organisation que nous venons d'esquisser sommairement a déjà produit des résultats très satisfaisants.

Un grand nombre de sociétés sont déjà constituées. Les deux grands partis qui, chez nos voisins, se disputent le pouvoir, s'associent à l'envi au mouvement. Chacun s'efforce de seconder l'initiative du gouvernement qui s'est mis à la tête de cette campagne admirable en faveur des intérêts populaires.

L'Autriche-Hongrie¹ possède comme Belgique et la France une loi sur les habitations ouvrières. Elle date du 9 février 1892. Son but est de favoriser la construction d'habitations nouvelles au moyen d'exemptions fiscales. Celles-ci ne sont accordées qu'aux logements ne dépassant pas un taux déterminé, variable suivant la localité, et sous la condition que certaines conditions hygiéniques prévues par la loi seront observées.

En Italie², le mouvement en faveur des habitations ouvrières est plus récent. Les caisses d'épargne et les sociétés de secours mutuels y ont puissamment contribué. Le mouvement s'y développe surtout par l'action des sociétés coopératives d'ouvriers dont voici le type. La société construit directement la maison et la loue au coopérateur par diverses combinaisons qui lui en confèrent la propriété. On peut rendre le coopérateur propriétaire dès son entrée en échange d'une hypothèque, et à charge d'annuités successives, ou, au contraire, ne lui conférer la propriété que le jour où il en aura acquitté le prix intégral.

De tous les pays d'Europe, la Suisse³ est celui où se sont le plus multipliées les institutions et les entreprises destinées à assurer aux ouvriers des logements sains. Toutes les combinaisons ont été essayées pour loger les ouvriers : le développement prodigieux de l'esprit d'association qui est, en Suisse comme partout, l'indispensable corollaire de la démocratie, a servi la cause des ouvriers : système de Mulhouse, maisons-casernes, petites cités

1. Proposition de loi SIEGFRIED.

2. PICOT, *Un devoir social*.

Proposition de loi SIEGFRIED.

3. PICOT, *Un devoir social*.

ouvrières, tout a été appliqué avec la persévérance et l'activité qui sont les qualités de la race.

Le mérite d'avoir attiré l'attention publique sur la question du logement en Allemagne¹ revient à M. Huber, vers 1840. Depuis, les congrès des économistes allemands se sont toujours occupés de la question. Nulle part d'ailleurs le mal n'était plus aigu. C'est le seul pays d'Europe où la statistique officielle ait été obligée de faire place aux « demi-lits », les ouvriers s'associant pour diminuer leurs frais.

L'État, il faut le reconnaître, avait donné l'impulsion à ce mouvement. Dans les mines dont il a conservé l'exploitation, il a fait construire des maisons qui ont changé les conditions morales et hygiéniques des mineurs ; il a organisé tout un système de primes pour exciter le mineur à construire lui-même son foyer. L'exemple a été partout imité. Dans la vallée du Rhin, aussi bien que dans la partie orientale de la Prusse, autour des petites usines jusqu'à l'établissement trop célèbre de M. Krupp, le voyageur rencontre à chaque pas des agglomérations de maisons qui attestent la vigilance des patrons.

En revanche, les sociétés de construction ont pris peu de développement. Elles ont rencontré dans certaines dispositions de la législation allemande des entraves sérieuses. D'autre part, il semble que, trop imbuës du caractère philanthropique de l'œuvre à accomplir, elles ne se sont pas suffisamment inspirées des principes commerciaux et des vues pratiques.

Trois courants existent en Allemagne relativement à la construction des maisons ouvrières. Les socialistes repous-

1. PICOT, *Un Devoir social*.

RAFFALOVICH, *Logements ouvriers*.

sent énergiquement la construction par l'Etat. La question, suivant eux, ne peut être résolue que par l'adoption du régime collectiviste où l'ouvrier possédera son habitation. — Les économistes allemands, dans leurs congrès, n'ont pas cessé eux aussi, de repousser la construction par l'Etat. Au contraire la *Verein für Social Politick*, fondée en 1872, association des socialistes de la chaire, à la suite d'une enquête faite en 1885-1886, s'est prononcée, sur le rapport de M. Miquel, en faveur de la construction par l'Etat, sans condamner toutefois l'initiative privée, à l'efficacité de laquelle elle ne croit pas.

Dans les Pays-Bas¹, autour de la plupart des villes, on voit s'élever de longues files de petites maisons où logent les ouvriers. Amsterdam était demeurée longtemps étrangère à ce mouvement. Mais depuis quelques années des compagnies ont construit autour de cette ville un grand nombre de petites maisons saines qui constituent un progrès très considérable.

En Suède, il existe un grand nombre de sociétés s'occupant de la construction de maisons ouvrières, sans intervention de l'Etat.

Le premier mouvement en faveur des logements ouvriers à New-York² date de 1867, époque à laquelle fut votée la loi sur les constructions. Un journal, *The Sanitary Engineer*, mit au concours, en offrant un prix de plusieurs milliers de francs, le meilleur plan d'une maison pour pauvres; l'une des conditions essentielles du concours était que la maison devait produire au propriétaire

1. PICOT, *Un devoir social*.

R. LAVOLLÉE, *Les classes ouvrières en Europe*, t. 1 et 2.

2. *Économiste français*, 4 septembre 1886. *Les logements ouvriers aux États-Unis*.

RAFFALOWICH, *Logements ouvriers*.

une location suffisamment rémunératrice. Plus de deux cents plans furent produits. Le journal fit une exposition publique de ces plans et provoqua ainsi un mouvement d'opinion.

Mais le véritable initiateur à New-York du mouvement en faveur des habitations ouvrières fut M. White (1877). Il fonda dans ce but une association à Broklyn. Une société analogue se constitua à New-York en 1879, l'*Improved Dwellings Association*.

Le mouvement s'est étendu dans d'autres villes. Philadelphie est la ville des *homes*; la mortalité y est faible; les dépenses de l'assistance publique y sont peu élevées; en revanche, le nombre des propriétaires y est considérable. La population ouvrière ne craint pas d'aller se loger dans les faubourgs et de faire deux fois par jour un trajet d'une heure en chemin de fer. C'est à l'aide de l'association des petits capitaux que la capitale de la Pensylvanie a obtenu un résultat aussi heureux à tous les points de vue. Depuis 1877, le même système est appliqué dans le Massachusetts.

En somme, nous pouvons constater que dans tous les pays la question des habitations ouvrières est à l'ordre du jour. Dans certains, les résultats acquis sont déjà considérables. Et l'on peut espérer que le siècle qui va commencer ne connaîtra plus les bouges infects dans lesquels l'ouvrier s'entassait jusqu'ici, où la race se déprimait et s'étouffait.

CHAPITRE V

Hygiène industrielle.

« La nécessité de l'intervention de la loi dans les
« questions d'hygiène industrielle n'est plus à démon-
« trer¹. L'autorité n'a pas seulement le droit, elle a le
« devoir d'intervenir pour la protection de la santé et de
« la vie, et de restreindre en de certaines limites la
« liberté individuelle, quand l'abus qu'on peut en faire
« devient attentatoire à la liberté et à la santé de la com-
« munauté. »

« Quand il s'agit des forces vives de la nation, disait
« un jour à la Chambre des députés M. R. Wadding-
« ton, c'est pour le législateur non seulement un droit,
« mais un devoir, d'intervenir et de prendre, s'il le faut,
« aux dépens d'intérêts particuliers, les dispositions
« exigées par l'intérêt général. »

Depuis longtemps l'accord s'est fait sur le principe de l'intervention de l'Etat en matière d'hygiène industrielle entre les hygiénistes et les industriels eux-mêmes.

Dès 1848, la Chambre de commerce de Rouen déclarait que « le travail dans les manufactures doit être sagement
« réglementé dans l'intérêt de l'humanité, que protec-
« tion est due à l'ouvrier contre les abus de la liberté
« illimitée et que l'abaissement de la valeur des pro-
« duits ne doit jamais être obtenue aux dépens de la

1. Conclusions du Comité consultatif d'hygiène,

« santé des travailleurs. » Elle ajoutait qu' « il est du
« devoir d'un gouvernement vraiment populaire de
« mettre d'invincibles obstacles à cet immoral mode de
« concurrence. Sans parler des raisons d'humanité qui
« doivent avant tout guider le Parlement dans cette voie,
« il est permis d'invoquer une raison d'intérêt national ;
« au point de vue économique, la vie humaine est une
« valeur dont la sauvegarde mérite toute la sollicitude
« des pouvoirs publics. »

Il n'est pas contestable que l'insalubrité des conditions du travail, et d'autre part l'excès de fatigue, entrent pour une large part dans la morbidité et la mortalité spéciales aux milieux industriels, et qu'elles épuisent la race.

Ajoutons qu'il y a une certaine connexité à cet égard entre l'hygiène et la morale. Les Anglais l'avaient bien compris quand, en 1802, sir Robert Peel fit accepter la première loi relative à l'hygiène industrielle, et qu'on appelle « loi de morale et de santé. »

L'intervention de l'Etat en matière d'hygiène industrielle est donc admise par tous, en principe. Elle est juste, car elle a pour but la défense de la liberté de l'Individu. Mais où l'accord cesse, où les difficultés commencent, c'est lorsqu'il s'agit de mettre ce principe en pratique, de déterminer la mesure, le mode, l'étendue de cette intervention de l'Etat.

Désireux de serrer de près la question, nous examinerons successivement l'intervention de l'Etat au point de vue des conditions générales et ordinaires du travail, puis au point de vue des conditions exceptionnelles.

I. — CONDITIONS GÉNÉRALES ET ORDINAIRES DU TRAVAIL
DANS L'INDUSTRIE

Nul ne conteste que le législateur ait le droit d'édicter, même aux dépens d'intérêts particuliers, les dispositions exigées par l'intérêt général, c'est-à-dire par la masse des Individus. Mais il faut avouer qu'il est souvent fort difficile de discerner quel est cet intérêt général.

C'est qu'en effet s'il y a un intérêt d'ordre général à ce que les ouvriers ne travaillent pas dans des conditions fâcheuses d'insalubrité, et à ce qu'ils ne travaillent pas trop longtemps, il est non moins désirable que la réglementation imposée à l'industrie ne constitue pas pour elle une gêne tellement considérable qu'elle la place dans une condition d'infériorité vis-à-vis des industries des autres pays. La prospérité de l'industrie nationale constitue une nécessité sociale : elle intéresse au plus haut point le pays, c'est-à-dire tout directement les ouvriers eux-mêmes. Ce serait bien mal les protéger que de tuer, sous prétexte d'améliorer leur sort, l'industrie qui les fait vivre. Or, tant que les industries des divers pays ne seront pas placées dans des conditions d'égalité parfaite au point de vue de la production et de l'écoulement des produits, il y aura là une première entrave à la réglementation industrielle réclamée par le souci de l'hygiène.

Il en existe une seconde aussi sérieuse. Assurément il est souhaitable que l'ouvrier travaille dans les meilleures conditions sanitaires, et qu'il ne s'épuise pas dans un travail excessif. Mais il importe aussi que la rémunération de son travail soit suffisante pour lui permettre de sub-

venir à ses besoins et, partant, que son salaire atteigne un certain taux. Travail et nutrition sont deux termes corrélatifs. Tout travail a son équivalent mécanique dans une dépense correspondante, qui a sa source soit dans les aliments, soit dans les tissus de réserve, soit dans les tissus des organes. Ce qui veut dire que le travail, s'il n'est compensé par une alimentation suffisante, entraîne d'abord la combustion des tissus de réserve et ensuite l'usure des tissus organiques.

On dira que la baisse des salaires pourra être interdite par la loi, mais alors on crée une charge pour l'industrie et nous retombons dans la première objection.

On reconnaît dès lors combien il est difficile de faire intervenir en cette matière l'action du législateur.

Ceci dit, nous examinerons cette intervention selon qu'elle s'exerce pour assurer la salubrité industrielle, ou pour ménager les forces de l'ouvrier.

A. — Hygiène de l'Atelier.

Notre loi sur l'hygiène industrielle date seulement du 12 juin 1893. Si l'on réfléchit que la Suisse possédait une loi de ce genre depuis 1877, l'Angleterre depuis 1878, l'Allemagne et l'Autriche depuis 1883, la Hongrie depuis 1884, l'Australie depuis 1885; si d'autre part on tient compte de ce fait que dès 1882, MM. Félix Faure et Martin Nadaud, le 29 décembre 1885 M. Rouvier, le gouvernement a deux reprises, en 1887 et en 1890, avaient déposé des projets de loi qui s'inspiraient de la législation existante chez les peuples voisins, on se rend compte tout de suite des difficultés auxquelles s'est heurtée chez

nous l'application du principe de l'intervention de l'État en cette matière¹.

Avant la loi du 12 juin 1893 cette intervention s'exerçait de deux façons.

Tout d'abord la loi du 15 octobre 1810 sur les établissements dangereux et insalubres, quoiqu'elle n'ait été édictée que dans l'intérêt des propriétés voisines de ces établissements, avait été peu à peu interprétée dans un sens plus extensif. L'usage s'était introduit dans l'administration de tenir compte, avant accorder l'autorisation préalable, des mesures prises par les industriels pour observer les règles de l'hygiène et de la salubrité à l'égard des ouvriers employés à l'intérieur des établissements².

En outre la loi du 2 novembre 1892 sur le travail des femmes et des enfants dans les manufactures édictait des mesures générales de salubrité et d'hygiène applicables dans les établissements industriels où des femmes et des enfants étaient employés.

Il est vrai de dire aussi que les efforts individuels avaient devancé l'action législative. Convaincus de l'importance des mesures préventives et soucieux d'assurer à leurs ouvriers tout le bien-être possible, un grand nombre d'industriels avaient eu recours à l'association.

La première association de cette nature a été créée à Mulhouse en 1867. Le succès qui couronna l'entreprise fut considérable. Une seconde association fut créée à Rouen en 1880 ; l'association parisienne fut ensuite fondée en 1883, et devint en 1887 l'association des industriels de France.

1. *Journal officiel*, 1882, p. 2411, 1886, p. 583, 1886, p. 78, 1887, p. 86.

2. Voir sur cette jurisprudence le discours de M. Caméscasse. *J. O. Sénat*, 29 juin 1892, p. 634.

Les résultats obtenus par l'action individuelle furent considérables. Et, dès 1862, Jules Simon pouvait écrire dans sa préface de l'*Ouvrière* ces lignes qui font honneur à l'Industrie française : « Ce qui frappait dans une manufacture il y a trente ans, c'était le mépris de l'homme ; « ce qui frappe aujourd'hui, c'est la préoccupation constante « de l'hygiène. Les plafonds se sont élevés, les métiers se « sont écartés les uns des autres, d'immenses fenêtres ont « jeté l'air et la lumière dans les ateliers, le sol a été « drainé, les appareils les plus coûteux ont distribué partout une chaleur égale ; des salles, des préaux ont été « réservés pour les heures des repas ; les précautions les « plus minutieuses ont été prises contre les accidents que « pouvaient faire naître les moteurs mécaniques, la science « a accompli de véritables prodiges pour assainir les locaux « insalubres et pour transformer les machines si longtemps « redoutables, en instruments inoffensifs de la volonté et « de l'intelligence humaines. »

L'intérêt des industriels à assainir était d'ailleurs évident. Les progrès sanitaires sont habituellement une source de bénéfices pour ceux qui les accomplissent¹. Les manufacturiers anglais l'ont reconnu, après s'être longtemps opposés aux réformes de ce genre regardées par eux comme incompatibles avec les nécessités de la concurrence. L'ouvrier mieux portant fait plus de travail et s'attache davantage à l'établissement. Il se contente souvent en outre d'un salaire moindre : qui ne sait en effet que les métiers les plus insalubres sont les plus rétribués ? Dès lors, quand une fabrication s'assainit, les

1. DE FREYCINET, *Traité d'assainissement industriel*. — Voir aussi le rapport présenté par M. LIÉBAUT au comité consultatif des arts et manufactures, en date du 21 mai 1890.

salaires y peuvent rentrer dans la loi commune. D'autre part, les soins de l'hygiène marchant toujours de pair avec ceux de la propreté, la marchandise est mieux traitée, les outils sont mieux entretenus, la surveillance devient plus facile, le déchet et le gaspillage diminuent. Les recherches entreprises pour protéger les travailleurs conduisent aussi fréquemment à des perfectionnements techniques remarquables.

D'autre part, pour se débarrasser des résidus nuisibles, l'industriel doit d'abord les dénaturer : de là à les utiliser il n'y a qu'un pas, et ce pas est continuellement franchi par l'industriel en quête de l'assainissement. On a vu surgir ainsi une multitude de fabrications secondaires, annexes de l'industrie principale dont elles ont augmenté l'importance et les revenus. Aujourd'hui les usines les plus florissantes sont celles qui tirent le meilleur parti de leurs résidus.

De telle sorte que de quelque côté qu'on l'envisage, la loi naturelle qui gouverne l'assainissement montre l'intérêt du fabricant en parfait accord avec l'intérêt général. Et M. de Freycinet ajoutait, dans son livre si intéressant, en forme de conclusions, qu'un double enseignement ressortait de cet état de choses. « D'un côté l'authorité
« publique aurait tort de se départir, par crainte de nuire
« à la production, des prescriptions mesurées qui ont
« pour but de faire cesser les causes graves d'insalubrité.
« D'un autre côté, les fabricants seraient mal inspirés de
« voir dans ces prescriptions des entraves nuisibles à leur
« industrie. »

En somme la loi proposée sur l'hygiène industrielle constituait une sauvegarde utile et n'était susceptible de nuire à aucun intérêt sérieux. Les industriels eux-mêmes

ayant avantage à poursuivre l'assainissement de leurs manufactures, quel inconvénient y avait-il à y obliger ceux qui étaient restés en dehors du grand mouvement sanitaire dû à l'initiative individuelle. D'autant plus qu'en cette matière, l'étranger nous ayant donné l'exemple, on ne pouvait invoquer pour combattre l'intervention du législateur les nécessités de la concurrence internationale. Enfin la loi n'était attentatoire à la liberté de qui que ce soit puisqu'elle avait pour objet, non point de réglementer le travail des personnes, mais d'édicter les conditions sanitaires auxquelles devrait satisfaire l'industrie d'une façon générale. Il eût été difficile d'expliquer pourquoi on eût continué à ne pas protéger la santé de ceux qui travaillent dans l'atelier, alors qu'on protégeait celle des habitants voisins des ateliers insalubres.

Il faut remarquer d'ailleurs que les critiques adressées aux divers projets de loi sur l'hygiène industrielle n'ont pas été renouvelées depuis le vote de la loi ; son application a été acceptée sans résistance par les industriels ¹.

Elle ne présente d'ailleurs pas en elle-même un caractère draconien. Elle met en dehors de ses dispositions les ateliers ne comprenant que les membres de la famille, sauf le cas où il y est fait usage de chaudières à vapeur ou de moteurs mécaniques, ou s'ils rentrent dans la catégorie des établissements dangereux ou insalubres. En outre, la loi a laissé à un règlement d'administration publique le soin de déterminer les conditions d'hygiène et de salubrité que devraient présenter les établissements industriels, se bornant, quant à elle, à poser le principe que ceux-ci devraient être tenus dans

1. LEROY-BEAULIEU, *l'État moderne*, t. VII, ch. I.
Économiste français, 30 juillet 1892.

un état constant de propreté et devraient être aménagés d'une façon satisfaisante au point de vue de l'hygiène. Le règlement d'administration publique a d'ailleurs été rendu après avis du Comité consultatif des arts et manufactures, et du Comité consultatif d'hygiène publique de France.

La surveillance de l'exécution de la loi est confiée aux inspecteurs du travail, qui, à cet effet, ont entrée dans les établissements soumis à la loi, et sont admis à dresser des procès-verbaux qui font foi jusqu'à preuve du contraire. Toutefois, les inspecteurs, doivent, auparavant, adresser au contrevenant une mise en demeure écrite et lui accorder un délai, qui ne peut être inférieur à un mois, pour se mettre en règle avec la loi, et qui peut être porté à un maximum de dix-huit mois par le ministre du Commerce, sur la demande de l'industriel.

La contravention peut entraîner une poursuite devant le tribunal de simple police et la condamnation à une amende de 5 à 15 francs. En outre, le jugement fixe le délai dans lequel seront exécutés les travaux prescrits par la loi. Faute par l'industriel d'y satisfaire, il est passible d'une poursuite devant le tribunal correctionnel, qui peut ordonner la fermeture de l'établissement. En cas de récidive dans les contraventions, la poursuite est dirigée devant le tribunal correctionnel et l'amende fixée de 50 à 500 francs. L'article 463 du Code pénal est, d'ailleurs, applicable dans tous les cas. Enfin, une amende élevée est infligée à celui qui aurait mis obstacle à l'accomplissement de la mission des inspecteurs.

Les seules difficultés que l'application de la loi du 12 juin 1893 aient rencontrées résultent du conflit entre cette loi et le décret de 1810, tel que la jurisprudence l'a

interprétée, c'est-à-dire au point de vue pratique entre les inspecteurs du travail et les inspecteurs des établissements insalubres et, d'autre part, entre l'intérêt sanitaire des ouvriers et celui des voisins, notamment au point de vue de l'évacuation des matières nuisibles, des fumiers et des poussières¹. Ces difficultés, d'ailleurs, ne sont pas insurmontables. Un règlement bien étudié pourvoira aux premières. Quant aux secondes, la science se charge tous les jours de les faire disparaître.

Disons en terminant quelques mots sur les législations étrangères².

La loi anglaise du 27 mai 1878 ne fait que coordonner les dispositions de quinze lois antérieures. La loi du 29 août 1833 avait jeté les premières bases de l'institution d'un corps d'inspecteurs. Ceux-ci peuvent se faire assister dans leurs visites par des médecins. La loi de 1878 a été modifiée par la loi du 3 août 1891.

La loi australienne du 18 décembre 1885 et la loi canadienne du 9 mai de la même année sont copiées sur la loi anglaise de 1878 : comme celle-ci, elles instituent un corps d'inspecteurs

Il n'existe pas de loi fédérale sur la matière aux États-Unis, mais la plupart des États en possèdent une.

La loi allemande du 1^{er} juillet 1883 et la loi autrichienne du 8 mars 1885 sont semblables dans presque toutes leurs dispositions. Elles organisent, elles aussi, un corps d'inspecteurs ; elles sont remarquables par le détail des dispositions qu'elles édictent.

La loi hongroise du 21 mai 1884 est loin de définir

1. *L'Économiste français*, 16 décembre 1893.

2. V. Rapport RICARD, *J. O.*, 1890, p. 1609.
Annuaire de législation étrangère.

avec la même précision les mesures d'hygiène imposées aux industriels. Il est vrai que l'article 30 recommande à l'autorité compétente de n'accorder la permission d'établir une fabrique qu'après un examen attentif des conditions de salubrité. Les autorités établies en matière d'industrie, et qui ne sont pas les mêmes dans les villes et les campagnes, chargent des commissaires de visiter, au moins une fois par trimestre, les fabriques qui tombent sous l'application de la loi.

La loi fédérale suisse du 23 mars 1877 exige l'autorisation préalable du gouvernement cantonal pour établir, exploiter, ou transformer une fabrique. D'autre part si, pendant l'exploitation de la fabrique on s'aperçoit qu'elle présente des inconvénients pour la santé et la vie des ouvriers, on peut la suspendre.

En Italie, les prescriptions relatives à l'hygiène industrielle sont du ressort des députations provinciales : les règlements communaux peuvent aussi contenir des prescriptions à ce sujet.

La loi suédoise du 10 mai 1889 stipule que les inspecteurs ne peuvent entrer dans une usine qu'après avoir prévenu le directeur de l'établissement, qui peut leur refuser l'entrée de certaines parties de ses ateliers.

La loi belge date du 5 mai 1888 : il n'existait auparavant que des arrêtés royaux relatifs aux établissements insalubres, notamment un arrêté du 29 janvier 1863, et un arrêté du 27 novembre 1886. Les inspecteurs ont leur libre entrée dans les usines.

En Russie, il n'existe pas de loi spéciale à la matière, mais le code médical et le code des constructions donnent à l'autorité locale le droit d'exiger que la construction et l'installation des usines satisfassent à toutes les conditions désirables.

Ainsi donc aucun pays industriel ne s'est désintéressé de l'hygiène de l'atelier, et il ne saurait être question de discuter sérieusement la légitimité d'une intervention de l'État aussi universellement exercée. Certaines législations introduisent même une réglementation beaucoup plus étroite que la nôtre, et parmi celles-ci nous trouvons la législation anglaise, que nous sommes habitués d'ailleurs à trouver, malgré son caractère individualiste, au premier rang des législations protectrices de la santé et de l'hygiène.

Non seulement l'Angleterre jouit d'une loi générale sur l'hygiène applicable à l'ensemble des ateliers, mais encore elle possède des lois spéciales édictées en vue d'industries particulièrement insalubres. Nous citerons notamment la loi du 11 août 1881 sur les usines d'où certains gaz nuisibles à la santé se dégagent, la loi du 25 août 1883 relative à divers ateliers insalubres, celle de 1889 concernant les manufactures de toiles de coton, qui est remarquable par les détails de la réglementation qu'elle institue.

B. — Réglementation du travail.

L'intervention de l'État s'exerçant pour ménager les forces de l'ouvrier peut être envisagée à divers points de vue : soit au point de vue de la manière dont elle s'exerce (durée du travail, moment consacré au travail, repos) soit au point de vue des personnes protégées : enfants, femmes, hommes adultes. Nous suivrons l'un et l'autre plan selon que nous discuterons l'intervention de l'État dans son principe, ou que nous l'étudierons dans son application.

Discussion de sa légitimité. — La légitimité de la protection de l'enfant par l'Etat a été peu sérieusement contestée. D'ailleurs le grand principe de la liberté des contrats ne saurait être invoqué à l'encontre de cette intervention. L'enfant est en effet mineur et partant, jusqu'à l'âge de sa majorité, inapte à revendiquer le droit à la liberté qui n'appartient qu'aux adultes. Tout au plus pourrait-on soutenir que si les lois sur le travail des enfants ne sont pas attentatoires à la liberté de ceux-ci, elles violent les droits qui appartiennent aux parents sur l'enfant. Mais ces droits sont singulièrement limités, soit qu'on les envisage comme résultant de la loi, soit qu'au contraire on leur donne le caractère de droits naturels. Dans la première hypothèse, on devra reconnaître que la puissance paternelle déléguée par l'Etat à la famille peut être contenue par celui-ci dans de certaines limites. Dans la seconde hypothèse, on ne saurait prétendre que les droits de la famille sur l'enfant soient absolus ; ils ne peuvent être légitimes et naturels que dans la mesure où ils servent à la protection de l'enfant ; ils seraient abusifs s'ils allaient au-delà, et le législateur serait en droit de s'opposer à ces abus ; il ne ferait en somme que tracer les limites naturelles préexistantes du droit des parents.

L'intervention de l'État est donc légitime. Est-elle utile ?

Qu'elle soit utile à l'enfant, cela ne fait aucun doute. L'enfant peut n'avoir pas ses parents, ou bien ses parents peuvent être portés à le faire travailler prématurément ou d'une manière excessive. Mais un travail prolongé, non convenablement coupé par des repos, épuise ses forces. L'usine et la manufacture peuvent supprimer l'école avant que le minimum d'instruction indispensable soit acquis. L'intérêt essentiel de l'enfant n'est pas de

gagner un peu plus en prolongeant outre mesure le travail, mais bien de pouvoir développer ses forces physiques et ses facultés intellectuelles.

L'intérêt général de l'industrie est le même, et l'Etat doit y veiller. L'industrie doit se réserver pour l'avenir les forces des bras. Son intérêt immédiat peut être parfois en contradiction avec les intérêts de la production envisagée dans le sens général et économique de la prospérité du pays. Dans l'enfant, c'est l'homme qu'il faut protéger. La puissance industrielle de l'Angleterre s'est accrue depuis que ce pays a édicté une législation protectrice du travail des enfants. Ses exportations ont plus que quadruplé, ses manufactures se sont multipliées. Quand l'enfant n'est pas exténué par un travail prématuré, une fois parvenu à l'âge d'homme, il est meilleur ouvrier et produit davantage.

Enfin, l'intérêt social, au point de vue de la conservation de la race et de la défense nationale, s'oppose à l'emploi imprévoyant ou excessif des forces de l'enfant. La vie de l'atelier peut porter atteinte à la santé de l'homme dans toute la vigueur de sa constitution. Comment ne redouterait-on pas son influence sur l'existence des êtres plus faibles ? Comment ne songerait-on pas à mettre à l'abri de la destruction la jeunesse de la nation, son espoir, menacés dans leur germe ? Le législateur méconnaîtrait gravement les devoirs de tutelle sociale qui sont imposés à chaque génération envers la génération qui s'élève, en ne sauvegardant pas dans la personne de l'enfant les intérêts les plus sacrés de l'humanité.

L'intervention de l'État s'exerçant pour réglementer le travail des femmes employées dans l'industrie, a été plus

discutée et ne rallie pas encore tous les suffrages¹.

Les raisons d'utilité qui justifient la protection de l'enfant par l'État s'appliquent, quoique dans une moindre mesure, au regard de la femme. L'intérêt personnel de la femme trouve son profit dans l'intervention de l'État; celle-ci n'est point contraire à l'intérêt bien entendu de l'industrie; enfin elle est en harmonie avec l'intérêt général, car, on a très justement dit que protéger la femme c'est encore protéger l'enfant.

La légalité de cette intervention est peut-être plus contestable. La femme, disent les uns, n'est pas une mineure, elle a la jouissance des mêmes droits que l'homme, elle est capable de contracter, et l'État excéderait ses pouvoirs en limitant ses droits naturels. Si la femme mariée est réputée incapable, il n'en est pas moins vrai que son mari possède à sa place l'exercice des droits dont elle est dépouillée. Réglementer le travail de la femme, c'est porter atteinte aux droits de la femme, et en outre aux droits du mari lorsque celle-ci est mariée.

Sur le terrain de l'utilité, l'intervention de l'État est également combattue par certains économistes. Que se propose l'État en protégeant la femme? Éviter qu'elle n'épuise sa santé par un travail excessif, et que par suite elle ne soit plus apte à remplir son rôle de mère. Mais, fait-on observer, si la santé est débilitée par l'excès de travail, ne le serait-elle pas tout autant par l'insuffisance des moyens de nutrition? Or si la femme travaille c'est évidemment parce que la rémunération de son travail est indispensable pour elle ou pour sa famille. Pour que la

1. V. LEROY-BEAULIEU, *Travail des femmes*, p. 188 et s. *L'État moderne*, p. 343.

YVES GUYOT et LAROCHE-JOUBERT, *Chambre des Députés*, 2 juin 1888. Doc. Parl.

réglementation du travail de la femme n'entraîne point une diminution de son gain journalier, il faudrait édicter le minimum des salaires. On n'ose pas aller jusque-là. Dès lors, la mesure de protection prise en faveur de la femme se retourne en réalité contre elle et contre sa famille.

Ces objections sont sérieuses. Et nous avouons, quant à nous, n'être pas très convaincu de l'utilité de la protection par l'État de la femme employée dans l'industrie, en nous plaçant au seul point de vue de l'hygiène publique. Il est vrai que d'autres considérations peuvent être invoquées à l'appui de l'intervention de l'État, considérations d'ordre moral, notamment celle du légitime souci de parer à la désagrégation de la famille qu'entraîne dans une certaine mesure le travail de la femme. Leur examen ne rentre pas dans le cadre de notre étude, mais nous ne pouvons nous empêcher de constater qu'elles ont une grande force.

Quant à la légalité de la réglementation du travail des femmes, peu nous importe que la femme soit considérée comme incapable ou pleinement capable. Même dans cette dernière hypothèse nous ne pourrions proscrire d'une façon absolue l'intervention de l'État. Nous avons, en effet, posé en principe que la liberté de l'individu ne va pas jusqu'à lui permettre de faire le mal, et que l'État a le devoir d'intervenir lorsque l'abus de la liberté est de nature à porter atteinte aux droits d'autrui. Si donc il nous était démontré que l'excès de travail de la femme est susceptible de nuire à l'enfant, et que la limitation du droit au travail de la femme ne peut entraîner aucune conséquence fâcheuse pour celle-ci, nous reconnaitrions à l'État le droit d'intervenir pour prendre toutes mesures

de protection utile. La question de la réglementation du travail des femmes se ramène donc à une question d'utilité.

Nous [pouvons en dire autant en ce qui concerne la réglementation du travail des adultes, question beaucoup plus controversée encore que la précédente. Nous ne considérons point comme illégale l'intervention de l'État si elle est justifiée par de sérieuses raisons, et si elle est de nature à protéger réellement ceux au secours desquels elle prétend venir. Comme le dit avec juste raison M. Cauwès¹, l'objection principale contre la réglementation du travail des ouvriers adultes n'est pas celle tirée d'une prétendue violation de la liberté de l'Individu pour qu'admet que certaines mesures de protection des majeurs contre leur propre liberté, rentrent dans la sphère d'action légitime du législateur. Les plus graves objections en la matière sont les objections économiques, c'est-à-dire les objections utilitaires.

Il faut prévoir que l'ouvrier, dont le nombre d'heures de travail sera limité, essaiera de rattrapper par un plus grand effort ce qu'il perd en durée de travail, afin que la productivité de celui-ci reste la même et que par suite le salaire demeure équivalent. Et alors, n'y a-t-il pas lieu de craindre pour l'ouvrier un excès de fatigue différent mais aussi anti-hygiénique que celui dont on espérait le préserver, et résultant de l'excès de tension.

Ou bien au contraire l'ouvrier ne redoublera pas d'efforts : il ne s'inquiétera pas de maintenir la productivité de son travail égale à celle d'autrefois. Le voulant même, il se heurtera à une impossibilité absolue, car de plus en plus la productivité de l'industrie dépend moins de l'activité de l'ouvrier que de la machine dont il est en

1. CAUWÈS, *Cours d'économie politique*, t. III, p. 109.

quelque sorte l'auxiliaire¹. Il devra dès lors se résigner à une diminution de son salaire, et par suite à des privations dont il devra souffrir avec toute sa famille, et dont celle-ci pâtira. Il ne faut pas en effet oublier que les heures supplémentaires sont aussi des suppléments de salaire, et que, Napias le dit fort bien², l'argent c'est de l'hygiène emmagasinée. C'est, comme le dit Michel Lévy, le correctif des attitudes sérieuses, des émanations et des poussières professionnelles.

Pour produire ses effets utiles la réglementation du travail des adultes devrait être complète ; la limitation de la durée du travail de l'ouvrier attend pour corollaire la fixation du minimum de son salaire. Mais croit-on l'industrie capable de supporter pareille charge ? Il est évident que si elle l'était la loi n'aurait pas besoin d'intervenir ; l'action privée des ouvriers suffirait, dans notre état économique, à maintenir les salaires immuables malgré la réduction des heures de travail. Si au contraire l'action de la loi était nécessaire, c'est que l'industrie ne pourrait pas accepter un sacrifice semblable. Dès lors cette action risquerait d'entraîner sa ruine, surtout si les industries des nations voisines n'étaient pas soumises à un pareil régime. Mais la ruine de l'industrie serait la ruine de l'ouvrier, et ici encore la protection de l'État aurait eu pour seule conséquence de lui nuire beaucoup plus que de l'aider.

Telles sont les objections d'ordre général que l'on est en droit de faire valoir contre la réglementation du travail des adultes. Nous ne retenons point toutes les

1. Voir *Revue d'Économie politique*, 1892, p. 67 et suiv. ; 1891, p. 857 et suiv. ; 1890, p. 110 et suiv. ; 1892, p. 1138.

2. NAPIAS, *Traité d'hygiène industrielle*.

objections d'ordre plus ou moins sentimental qui ne pourraient qu'affaiblir la portée de celles qui à nos yeux nous paraissent décisives et péremptoires.

Dira-t-on enfin que ces objections ne sont admissibles que si elles s'adressent à une réglementation générale et inflexible, et qu'elles seraient sans valeur vis-à-vis d'une réglementation moins simpliste, adaptée aux besoins de chaque industrie, plus souple et moins aveugle. Nous répondrons que cette réglementation, outre qu'il serait fort difficile de l'établir, risquerait d'être ou inefficace ou tyrannique. La meilleure des réglementations de détail, la seule bonne et supportable, c'est celle qui résulte du consentement des deux parties intéressées, c'est-à-dire du libre jeu de l'initiative privée¹.

Est-ce à dire que nous condamnons toute intervention de l'État en cette matière? Nous n'allons pas jusque-là. Nous pensons au contraire que la loi peut sans danger fixer un maximum d'heures de travail pour les adultes, si en le faisant, le législateur a pour but, non pas d'agir sur l'industrie pour provoquer la diminution générale des heures de travail, mais de déterminer le nombre d'heures au-delà duquel la durée du travail devient évidemment excessive et anti-hygiénique. En se cantonnant strictement sur le terrain de l'hygiène, l'État ne dépassera pas la mesure, et d'ailleurs cette mesure lui sera indiquée par l'industrie elle-même; il n'aura qu'à enregistrer les faits, et l'application de ses prescriptions ne sera de nature qu'à gêner un bien petit nombre d'industries ou d'industriels peu intéressants. Ce sera en somme l'initiative

1. V. sur cette question AUCOC, *Des limites de l'intervention de l'État dans la question ouvrière*, 1886, p. 13.

BOILLEY, *La législation internationale du travail*, 1892.

privée qui dirigera l'œuvre de l'État; elle aura provoqué son intervention, qui ne sera bonne qu'à cette seule condition.

Après avoir examiné les raisons par lesquelles on peut justifier ou combattre l'intervention de l'État en ce qui concerne le travail des enfants, des femmes et des adultes employés dans l'industrie, nous allons passer en revue et discuter les diverses manifestations sous lesquelles elle peut se produire.

Fixation de l'âge industriel. — Nous trouvons tout d'abord la prohibition absolue du travail pour les enfants de moins d'un certain âge.

La réglementation générale du travail des enfants est, en France, de date assez récente : elle fut la conséquence du développement du machinisme. La loi du 22 mars 1841 fixa à huit ans l'âge au-dessous duquel le travail industriel était interdit aux enfants. Cet âge fut porté à douze ans par la loi du 10 mai 1874, à treize ans (l'âge de la limite de scolarité) par celle du 2 novembre 1892, qui est la loi fondamentale actuelle. Jusqu'à l'âge de seize ans, l'entrée de l'atelier peut être interdite aux enfants, si le travail auquel ils sont soumis excède leurs forces.

La loi ne renferme pas de prescriptions relativement à l'âge passé lequel il serait interdit de travailler. C'est qu'elle s'inspire bien moins de l'intérêt individuel considéré isolément que de l'intérêt général, c'est-à-dire celui de tous les Individus. Au point de vue social, il faut bien reconnaître que la protection du vieillard ne présente pas le même intérêt que la protection de l'enfant.

Limitation des heures de travail. — La limitation des heures de travail s'applique en France à l'enfant, à la femme et même à l'adulte.

En ce qui concerne l'enfant, elle fut édictée tout d'abord par la loi de 1841 : elle ne s'appliquait qu'aux enfants de moins de seize ans. Cette réglementation a été rendue plus sévère par la loi de 1874, puis par celle de 1892. Elle varie selon l'âge, c'est-à-dire selon le degré de résistance présumé de l'enfant. La journée de travail est limitée à dix heures jusqu'à seize ans. De seize à dix-huit ans, le maximum du travail effectif par semaine est fixé à soixante heures.

La limitation de la durée du travail des femmes adultes est en France de date assez récente, et ce n'est pas sans peine qu'elle a été établie. En 1881, en 1888, 1890, 1891, 1892, le principe de la limitation d'abord à onze heures, puis à dix heures, fut voté par la Chambre des députés, mais rencontra longtemps une vive opposition au Sénat : cependant, le Sénat finit par céder et, sur la durée de onze heures l'accord s'étant fait entre les deux Chambres, la réforme put enfin aboutir. (loi du 2 novembre 1892¹.)

En somme, il ne s'agissait pas de savoir si la durée du travail de la femme adulte serait limitée, puisque, comme nous le verrons tout à l'heure, la durée de travail de tous les adultes est fixée depuis 1848 à douze heures. Ce que l'on voulait, c'était instituer pour les

1. V. sur cette longue élaboration législative : Chambre, annexes, 1890. *J. off.*, p. 1082, 1891, p. 2771 et suiv. ; p. 2844 et suiv. ; 1892, p. 765, 1270. — Sénat, annexes, 1891, p. 6, 201, 833. — Chambre débats, 2 à 9 juin 1888, 29 janvier, 4-5 février 1889. — Sénat, débats 4, 5 juillet, 26 à 29 novembre 1889 ; — Chambre, débats, 5 à 8 juillet 1890, 27 janvier à 7 février, 19 décembre 1891. — Sénat débats, 3 à 17 juillet, 22 octobre à 9 novembre 1891 ; 22-29 mars 1892. — Chambre, 30 octobre 1892.

femmes une protection plus étroite, un régime spécial, et l'on invoquait à cet égard les législations de presque tous les pays voisins. On ne pouvait assurément, pour écarter la réforme, prétendre qu'elle mettrait notre industrie dans un état d'infériorité vis-à-vis de l'étranger : et, d'autre part, les arguments d'ordre moral mis en avant en sa faveur n'étaient pas sans mériter un sérieux examen. En somme, la réforme votée est bien modeste. Nous pensons que, grâce à sa faible portée, elle ne peut être considérée comme dangereuse ; mais nous croyons aussi pour ce motif qu'elle est incapable de produire les résultats que d'aucuns en attendaient, notamment pour la consolidation de la famille. Ce qui est certain, c'est qu'elle a désorganisé certaines industries, et qu'elle a eu pour conséquence de diminuer la durée de travail des hommes partout où les deux sexes d'ouvriers sont employés concurremment, tant il est vrai que le travail de l'homme dans l'industrie est lié à celui de la femme et qu'il est faux de les considérer à des points de vue différents pour les soumettre à des régimes distincts.

Notons, pour n'y plus revenir, que la loi de 1892, tant en ce qui concerne les enfants que les femmes adultes, n'est pas applicable aux ateliers de famille, sauf le cas où il y serait fait usage d'appareils à vapeur ou de moteurs mécaniques.

Depuis longtemps en France, le travail des adultes est soumis à une limitation générale. Un décret du Gouvernement provisoire, du 2 mars 1848, fixait un maximum de dix heures pour Paris, et de onze heures pour la province. Auparavant, un décret du 26 septembre 1806, rendu en exécution de la loi du 22 germinal an XI, avait réglementé la journée de travail des ouvriers en bâti-

ment. Rappelons aussi que la durée du travail des adultes était, sous l'ancien régime, écrite dans les statuts des corps de métiers et des coutumes. L'Assemblée constituante estima que la limitation établie par le décret de 1848 était excessive, et la loi du 9 septembre 1848 porta à douze heures de travail effectif, dans les manufactures et usines, la journée de l'ouvrier. Plusieurs décrets en ont affranchi, d'ailleurs, diverses industries où son application eût pu être nuisible (décret 17 mai 1851).

La discussion de cette loi fut longue et sérieuse. Énergiquement défendue par Pierre Leroux et par le ministre de l'Intérieur Senart, elle fut vivement attaquée par M. Buffet : « S'il s'agissait du travail d'esclaves, dit-il, « je comprendrais parfaitement le décret du 2 mars ; il « serait alors une mesure d'humanité, mais quand il s'agit « de l'ouvrier libre, sur qui repose le soin, la mission « de pourvoir à ses besoins et à ceux de sa famille ! Sur « lui-même..... Quand vous placez tous les travailleurs « sur un niveau commun, que faites-vous ? Vous appliquez « la loi agraire à la propriété du travail avant de l'ap- « pliquer aux autres propriétés. »

Pascal Duprat donna deux motifs pour repousser la loi : « D'abord, la production diminuerait, et la produc- « tion diminuant, la richesse nationale diminuerait elle- « même. Ensuite avec la doctrine de l'autorité absolue « de l'État toute énergie individuelle serait menacée : ce « ne serait pas seulement l'homme physique qui pourrait « disparaître ; l'homme moral serait éteint lui-même ; et, « sans l'homme moral, croyez-vous que vous seriez encore « cette grande nation qu'on appelle la France ? »

Ces deux raisons nous paraissent décisives contre une intervention exagérée de l'Etat en cette matière. Mais il

faut avouer qu'en 1848 elles étaient quelque peu déplacées. Comme le faisait fort bien observer la circulaire du 18 septembre, « la loi du 9 septembre a tenu compte « des habitudes les plus universellement adoptées en « fixant la durée du travail effectif à 12 heures sur 24. »

Comme le dit fort bien M. Cauwès¹, cette loi constitue de la part de l'État une intervention tutélaire : ce n'est pas, comme le serait une réduction plus forte, l'immixtion arbitraire de l'État non commandée par un intérêt d'humanité. L'État s'est borné à prendre le chiffre d'heures de travail le plus élevé en moyenne à cette époque et à interdire de le dépasser.

Ce chiffre a paru à certains insuffisant, et des propositions législatives ont été faites en France pour obtenir la réduction à 10 heures, et même à 8 heures de la journée de travail. On faisait valoir, à l'appui de la journée de 10 heures, les heureux résultats obtenus par les industriels qui avaient pris l'intelligente initiative de cette réduction, et l'utilité qu'il y aurait à généraliser cette mesure philanthropique, afin de ne pas placer dans un état d'infériorité dangereuse les manufacturiers et les centres industriels ayant déjà accompli la réforme, enfin, l'avantage, au point de vue social et moral, d'assurer à l'ouvrier quelques loisirs pour son développement intellectuel et la vie de famille.

Nous avons exposé plus haut les raisons pour lesquelles une réglementation excessive du travail des adultes nous paraissait dangereuse, et nous n'y revenons pas. Au surplus, le rapporteur lui-même reconnaissait loyalement que la puissance productive de l'industrie serait amoindrie bien que l'ouvrier dût faire plus de travail par chaque

1. CAUWÈS, I. 3, p. 117.

heure; que d'ailleurs, il est des industries, telles que les filatures et les tissages, où la quantité de travail dépend moins de l'activité de l'ouvrier que de la machine dont il est en quelque sorte l'auxiliaire. Après cet aveu, et dans l'état d'isolement où une nouvelle loi de maximum beaucoup plus restrictive nous eût placés au point de vue de la concurrence internationale, la Chambre devait repousser; et c'est ce qu'elle fit, la limitation de 10 heures. Toutefois elle crut devoir donner une nouvelle vie à la loi de 1848, et la loi du 16 février 1883 chargea l'inspection du travail des enfants dans les manufactures de surveiller l'application de cette loi.

Plus que jamais il importe de rester sur ce terrain. Nous sommes ici dans une matière où l'intervention exagérée du législateur ne pourrait être que tyrannique, vexatoire et ruineuse. L'action individuelle au contraire peut beaucoup. Les syndicats professionnels reconnus par la loi du 21 mars 1884 sont assez puissants pour exercer sur les industriels la pression nécessaire en vue de la réduction de la durée de travail dans la mesure compatible avec les besoins de l'industrie. Les industriels eux-mêmes donneront souvent l'exemple. Et le régime de la liberté apportera à l'ouvrier, sans heurts et sans gêne, l'amélioration de son sort par la réduction normale des heures de travail, sans abaissement des salaires, et un plus grand bien-être, par suite de l'abaissement des prix des denrées courantes, conséquence du développement de la productivité industrielle.

Travail de nuit. — Depuis longtemps pour les mineurs, depuis moins de temps pour les femmes adultes, le travail de nuit est prohibé. La loi de 1841 interdisait aux enfants âgés de moins de 13 ans de travailler la nuit. Aux termes

de la loi de 1874 le travail de nuit leur était interdit en principe jusqu'à 16 ans, et pour les filles jusqu'à 21 ans. La loi de 1892 va plus loin. Les garçons mineurs de 18 ans ne peuvent travailler la nuit. Pareille interdiction est appliquée aux femmes, qu'elles soient mineures ou adultes. On entend d'ailleurs par travail de nuit le travail compris entre neuf heures du soir et cinq heures du matin.

Le principe posé par l'article 4 de la loi de 1892 comporte toutefois quatre dérogations. Tout d'abord le travail est autorisé de 4 heures du matin à 10 heures du soir s'il est réparti entre deux postes d'ouvriers ne travaillant pas plus de neuf heures chacun. La diminution de la durée du travail compense la fatigue résultant du moment où il s'accomplit.

En outre, en cas de chômage résultant d'une interruption accidentelle ou de force majeure, l'interdiction peut être temporairement levée par l'inspecteur du travail pour une durée déterminée.

Allant plus loin, la loi prévoit que dans certaines industries, déterminées par un règlement d'administration publique, la faculté pourra être accordée aux femmes et filles âgées de plus de 18 ans de prolonger le travail jusqu'à 11 heures du soir, à certaines époques de l'année pendant une durée totale qui ne peut dépasser 60 jours. En aucun cas d'ailleurs la journée de travail effectif ne peut être prolongée au-delà de 12 heures.

Enfin la loi s'en remet à un règlement d'administration publique du soin de déterminer les industries auxquelles la prohibition du travail de nuit ne sera pas applicable soit à titre permanent, soit à titre temporaire. Le règlement d'administration publique porte la date du 15 juillet 1893.

L'interdiction du travail de nuit aux enfants n'a pas soulevé d'opposition sérieuse. Il en a été autrement en ce qui concerne les femmes adultes. Les partisans de cette interdiction s'appuyaient sur des raisons de morale, que nous n'avons pas à apprécier ici, mais qui étaient fort sérieuses, et sur des considérations d'ordre hygiénique, dignes d'examen. L'Académie de médecine, consultée sur la question du travail de nuit des femmes, s'exprimait ainsi par l'organe de son rapporteur M. le docteur Rochard¹. « Le travail de nuit est fatal à la santé des femmes. A ce régime elles maigrissent, s'anémient, et bientôt tous les désordres nerveux qu'entraîne l'appauvrissement du sang se succèdent. Lorsqu'elles sont mères, leur lait se tarit et la santé du nourrisson est définitivement sacrifiée. Nous avons fait une loi pour protéger le premier âge : le complément de cette loi tutélaire c'est la suppression de travail de nuit pour les femmes, car il atteint les populations ouvrières dans leur source même en épuisant les mères de famille. »

Il était impossible au Parlement de ne pas s'incliner devant une opinion aussi sérieuse qu'impartiale. La conclusion du rapport de M. le docteur Rochard, votée par l'Académie de Médecine, était ainsi formulée : « Une loi qui autoriserait les femmes à travailler la nuit dans les manufactures, usines et ateliers, aurait pour leur santé les conséquences les plus désastreuses. » Cette conclusion, très prudente dans sa forme, était précédée de la réserve suivante : « En se tenant sur le terrain de l'hygiène », l'Académie ne voulut, en effet, préjuger ni la question de droit, ni celle des industries auxquelles la

1. *Bulletin de l'Académie de Médecine*, t. XXIII, 1898, p. 400.

prohibition du travail de nuit pourrait n'être pas appliquée.

La question de droit, selon nous, est entière. L'État a essentiellement le droit d'interdire aux femmes de travailler la nuit s'il lui est démontré que l'intérêt de l'hygiène l'exige.

Mais nous pensons aussi que c'est à bon droit que l'Académie a réservé la question des industries exceptionnelles. Il est indéniable qu'il existe des industries dans lesquelles le travail de nuit doit être autorisé soit à titre temporaire, soit même à titre permanent. C'est pour ces industries une question de vie ou de mort. Et nous pensons que le législateur de 1892 a sagement fait en prévoyant ces exceptions.

Quant à savoir quelles sont les industries qui doivent bénéficier de ces exceptions, il nous semble inutile de les énumérer. Disons que toutes celles auxquelles le règlement d'administration publique de 1893 accorde cette dispense le méritent certainement. Il importe même de constater que le gouvernement s'était montré quelque peu sévère en l'édicteant et qu'il a dû, par une revision récente du règlement, étendre les exceptions prévues par la loi à de nouvelles industries.

Nous croyons que, sagement appliquée, la prohibition du travail de nuit aux femmes est juste et défendable. Toutefois il importe que ce ne soit point là un principe inflexible, mais, au contraire, une règle souple s'adaptant aux besoins de l'industrie et de l'hygiène publique elle-même.

Repos hebdomadaire. — Le travail des mineurs et des femmes est encore réglementé à un autre point de vue : celui du repos hebdomadaire, question simple en elle-

même, mais compliquée en fait par les considérations d'ordre religieux qu'on fait intervenir, bien à tort, dans le débat.

L'intérêt de l'hygiène publique exige-t-il que la loi prescrive le repos hebdomadaire? — Sans aucun doute. En ce qui concerne l'enfant, ce repos lui est assuré tant qu'il fréquente l'école; il l'est à l'adolescent et même au jeune homme qui poursuivent leurs études. Il n'est pas moins nécessaire à ceux qui travaillent des bras qu'à ceux qui travaillent de la tête; et puisque les mœurs ne sont malheureusement pas assez fortes pour résister au machinisme dévorant, il est légitime que le législateur assure à l'enfant employé dans l'industrie le repos dont il a besoin.

Nécessaire pour l'enfant, le repos hebdomadaire est, on en conviendra, tout au moins utile pour la femme. Celle-ci, être physiquement faible, ne peut pas travailler indéfiniment sans qu'il en résulte pour elle de fâcheuses conséquences. D'ailleurs, protéger la femme à ce point de vue, c'est encore protéger l'enfant, et cela légitime encore l'intervention tutélaire de l'État. On ne comprendrait pas enfin que l'enfant fût le seul membre de la famille jouissant du repos hebdomadaire. Ce jour-là, plus que jamais, il a besoin de retrouver sa mère au foyer. Il importe donc d'assurer à celle-ci comme à l'enfant un jour de repos légal.

Les mêmes raisons ne sauraient être invoquées en ce qui concerne l'homme employé dans l'industrie. Il peut, mieux que la femme, supporter un travail continu, et la protection dont il serait l'objet ne saurait être légitimée par des raisons indirectes comme peut l'être celle de la femme. Ajoutons que, tenant le principal rôle dans l'in-

industrie, à la différence de l'enfant et de la femme qui le plus souvent y jouent un rôle accessoire, son travail dépend de sa propre volonté. D'autre part, il est suffisamment armé pour faire triompher celle-ci au moyen de l'action individuelle, soit par la grève, soit par l'action pacifique du syndicat. Observons que son travail n'est cependant pas tellement indépendant de celui de la femme et de celui de l'enfant que la cessation obligatoire du travail de ceux-ci n'entraîne pas dans une certaine mesure par voie de conséquence son chômage forcé. Autant de raisons qui dispensent le législateur d'intervenir en ce qui le concerne.

Nous posons donc en principe qu'en l'état actuel de nos mœurs, et en présence de notre situation économique, l'Etat a le droit d'inscrire dans la loi l'obligation du repos hebdomadaire pour la femme et pour l'enfant. Mais doit-il fixer un jour unique? Ici les considérations tirées de l'hygiène publique n'ont plus rien à voir. Disons seulement qu'on fait valoir pour l'affirmative des raisons d'ordre économique et d'ordre moral fort sérieuses.

Le chômage des enfants peut désorganiser le travail des femmes dans les industries où enfants et femmes sont employés : il importe que le chômage soit complet un seul jour. On peut faire valoir la même raison en ce qui concerne le contre-coup du chômage des enfants et de la femme sur le travail de l'homme.

D'autre part, une des raisons qui légitiment le repos légal pour la femme c'est le besoin qu'a l'enfant de retrouver sa mère au foyer le jour où il chôme. Enfin si l'on veut que le repos hebdomadaire produise l'un des effets qu'on en attend, la consolidation de la famille, il importe que ce jour de repos soit le même pour tous les membres de la famille.

Enfin ce jour doit-il être le dimanche? On a fait valoir en faveur du dimanche des considérations religieuses qui ne doivent pas trouver place dans un débat de cette nature. Ce qui justifierait l'adoption du dimanche comme jour de repos légal dans notre pays, c'est tout simplement cette considération que c'est le jour que les mœurs, c'est-à-dire l'initiative individuelle que l'Etat ne doit pas violenter, ont déjà choisi. Assurément des raisons religieuses ne sont pas étrangères à cette coutume. Mais peu importe. Les faits sont ainsi, et par suite c'est la fixation au dimanche du jour de repos hebdomadaire légal qui troublerait le moins l'industrie et choquerait le moins les mœurs.

Avant de quitter la loi du 2 novembre 1892 sur le travail des enfants et des femmes, il importe de signaler les sanctions qu'elle édicte en vue de son observation.

Des affiches apposées dans les ateliers doivent faire connaître les conditions du travail telles qu'elles sont déterminées par la loi, ainsi que par les règlements d'administration publique rendus en exécution de cette loi, les noms et adresses des inspecteurs de la circonscription, les heures où le travail commence et celles où il finit.

Une commission supérieure composée de neuf membres est établie auprès du Ministre du Commerce et de l'Industrie; elle est chargée de veiller à l'application de la loi, de donner son avis sur les règlements à faire sur les diverses questions intéressant les travailleurs protégés, et d'arrêter les conditions d'admissibilité des candidats à l'inspection. Elle fait un rapport annuel.

Les conseils généraux doivent instituer une ou plusieurs commissions départementales chargées de présenter, sur l'exécution de la loi et les améliorations dont elle serait

susceptible, des rapports qui sont transmis au Ministre et communiqués à la commission supérieure.

Enfin, des inspecteurs du travail, nommés par le Ministre du Commerce, sont chargés d'assurer l'exécution de la loi. Le service comprend des inspecteurs divisionnaires et des inspecteurs départementaux. Leurs procès-verbaux font foi jusqu'à preuve du contraire. Les contraventions relevées par eux sont poursuivies devant le tribunal de simple police, et devant le tribunal correctionnel en cas de récidive.

Législations étrangères. — Il nous reste à passer rapidement en revue les lois étrangères relatives à la réglementation du travail.

En Allemagne, une loi du 1^{er} juillet 1883 fixe à 6 heures la durée de travail des enfants de 12 à 14 ans, et à 10 heures au-dessus de 14 ans. Cette loi a été modifiée par une loi du 1^{er} juin 1891 qui étend la protection de l'État aux femmes, et prescrit le repos dominical.

En Autriche, une loi du 2 juin 1884 interdit en principe de faire travailler des enfants de moins de 14 ans; de 12 à 14 ans ils peuvent être employés sous certaines conditions. Le travail de nuit est interdit aux femmes.

En Hongrie, une loi du 21 mai 1884 interdit de faire travailler plus de 8 heures les enfants âgés de 12 à 14 ans, et plus de 10 heures ceux qui ont dépassé ce dernier âge. Une loi de 1891 prescrit le repos dominical.

En Belgique, une loi du 13 décembre 1889 interdit d'employer des enfants de moins de 12 ans; ils ne peuvent travailler plus de 10 heures jusqu'à 14 ans. Au-dessus, ils peuvent faire un maximum de 12 heures. Le travail des femmes majeures n'est pas réglementé.

La loi néerlandaise du 5 mai 1889 réglemente au contraire également le travail des femmes majeures.

Une loi italienne du 11 février 1886 fixe à 9 ans l'âge au-dessous duquel les enfants ne peuvent être employés dans l'industrie. Ils ne peuvent, jusqu'à 12 ans, être astreints à un travail dépassant 8 heures.

L'Angleterre est le premier pays qui soit entré dans la voie de la réglementation légale du travail¹. Elle a ouvert la voie par une série de *Factory acts* s'appliquant chacun à une ou plusieurs industries, d'abord aux industries textiles, et dont le premier en date remonte au commencement du siècle. L'inspection administrative des fabriques fut instituée en 1833. Les nombreuses lois anglaises antérieures à 1867 sont des lois partielles renforçant les pouvoirs des inspecteurs ou limitant la durée de travail, mais pour quelques industries manufacturières seulement. Les lois postérieures (1867-1871-1878) ont réalisé l'extension de la protection à tout atelier, même à l'atelier domestique. La dernière loi, celle du 27 mai 1878, est l'une des plus complètes et des plus minutieusement réglementaires de l'Europe : l'entrée des ateliers et manufactures est interdite aux enfants au-dessous de 10 ans : elle est d'ailleurs subordonnée à un examen médical et à un certificat d'aptitude. De 10 à 14 ans, le travail est permis, mais avec un maximum de cinq heures par jour, c'est-à-dire d'une demi-journée, ou de dix heures tous les deux jours. De 14 à 18 ans, la journée ne peut dépasser dix heures et demie de travail effectif. La majorité industrielle est acquise à 18 ans. Le travail de nuit et le travail du dimanche sont interdits aux enfants et aux femmes. On voit que les scru-

1. V. sur l'historique de cette législation, Miss JEANS — *Revue d'Économie politique*, 1892 — p. 55 et suiv. 144 et suiv.

pules des doctrinaires au sujet de la réglementation du travail n'ont pas eu de prise sur le législateur anglais, au moins en ce qui concerne le travail des enfants.

En Suisse l'âge d'admission des enfants dans l'industrie varie selon les États ; il est en moyenne de 14 ans. Le travail des femmes est en général réglementé. Le travail de nuit est interdit aux femmes et aux enfants ; le repos dominical est prescrit pour eux par la loi.

La loi suédoise du 18 novembre 1881 fixe à 14 ans l'âge d'admission des enfants dans les usines et les manufactures. Jusqu'à 18 ans ils ne peuvent travailler que 6 heures par jour. Au-dessus de cet âge ils peuvent fournir 10 heures de travail.

L'âge minimum d'admission en Russie est de 12 ans. Le travail de nuit y est interdit aux femmes et aux enfants (loi de 1890).

Aux États-Unis, dans la plupart des États, le travail des enfants et des femmes est sévèrement réglementé.

II. — CONDITIONS EXCEPTIONNELLES DU TRAVAIL DANS L'INDUSTRIE.

Certains travaux industriels sont particulièrement surveillés et réglementés par l'État.

Depuis quelques années le travail des divers agents des voies ferrées a été limité par des circulaires ministérielles. Pour fixer définitivement cette réglementation et pour lui donner une sanction, le Parlement a été saisi d'un projet de loi sur le travail des agents des trains. Nous n'entrons point dans le détail, l'État intervenant ici bien moins dans l'intérêt de l'hygiène publique, que dans celui de la sécurité.

C'est, au contraire, au nom de l'hygiène publique que l'État a édicté certaines dispositions relatives au travail dans les mines. La loi du 2 novembre 1892 interdit formellement aux filles et aux femmes les travaux souterrains. D'autre part, des règlements d'administration publique déterminent les conditions spéciales du travail des enfants de 13 à 18 ans du sexe masculin dans les mines.

Les maladies et la mortalité des mineurs se rapportent à l'excès de travail, aux attitudes gênées et difficiles, aux effets nuisibles des gaz et des vapeurs, à l'influence lente et prolongée du séjour dans les mines sur les organes respiratoires. L'action de l'État, s'exerçant au point de vue du contrôle de l'exploitation de la mine, et l'action individuelle soit des propriétaires de mines, soit des mineurs eux-mêmes, par suite de l'application de la loi du 8 juillet 1890 sur les délégués mineurs, ou par suite de l'influence des syndicats ont contribué à améliorer sensiblement la condition des mineurs.

En somme, nous trouvons peu d'industries soumises à un régime spécial au point de vue de la réglementation du travail. Mais nous pensons que ce cadre, presque vide encore, est destiné à se remplir. Les solutions se rattachant au problème des rapports entre l'Individu et l'État tendent à devenir de moins en moins simplistes. La situation de l'industrie va en se compliquant sans cesse. En astreignant tous les travailleurs à une commune règle, on risquerait ou de ne pas les protéger suffisamment, ou d'étouffer l'industrie sous le poids des charges résultant d'une réglementation trop étroite et trop générale.

III. — RÉGLEMENTATION INTERNATIONALE.

Nous ne pouvons pas quitter cette matière de la réglementation du travail sans parler de la tendance récente à faire de cette réglementation, l'objet d'une entente internationale. On est frappé en étudiant les diverses lois étrangères sur ce sujet de la similitude de leur substance : évidemment elles répondent à des besoins identiques : elles sont l'expression des mêmes nécessités sociales, du même mouvement d'opinion en faveur de l'adoucissement du sort des ouvriers. Dès lors on comprend aisément que les nations se trouvent portées à se concerter pour arriver à s'entendre sur l'établissement d'une réglementation unique. Ce qui les y pousse encore, c'est le sentiment que le principal obstacle à la réglementation nationale du travail, réside dans la crainte d'affaiblir l'industrie exposée à la concurrence internationale.

Mais il importe de ne pas se laisser éblouir par les avantages d'une législation internationale au point de ne pas voir les obstacles auxquels se heurterait son établissement. C'est qu'en effet tous les pays ne sont pas placés dans les mêmes conditions climatiques et économiques. D'où il suit qu'il ne saurait être question d'une réglementation unique applicable d'une manière uniforme à tous les pays.

Dès lors, si la réglementation du travail doit varier selon les besoins de chaque nation, il faut bien reconnaître que chaque nation est la mieux placée pour apprécier ces besoins et par suite pour légiférer sur cette matière. Le champ de l'entente internationale se rétrécit

singulièrement, et nous pourrions le résumer de la manière suivante : étudier les questions qui se rattachent à la réglementation du travail, rechercher les solutions les plus conformes à l'hygiène et à la morale, et les recommander à la libre appréciation de chaque pays. Nous verrons plus loin, à propos de l'hygiène publique envisagée au point de vue de la défense du territoire contre les épidémies venant de l'extérieur, que l'accord international peut être, en cette matière, plus étroit et plus pratique. Mais nous pensons qu'ici il ne saurait, sans danger, dépasser les limites que nous lui avons assignées.

Ce n'est pas à dire que nous le réduisons à peu de chose. Nous pensons qu'il peut avoir les effets les plus utiles : ceux d'un Congrès pourvu d'un caractère officiel et dont les délibérations seront de nature à créer dans chaque pays un état d'esprit favorable à la réglementation. Et nous croyons qu'à ce titre les essais récents faits en vue de réaliser cet accord, ne seront pas sans lendemain.

Nous n'irons pas jusqu'à faire sortir, comme le font certains auteurs, ce mouvement en faveur de la réglementation internationale du travail de l'Association internationale des travailleurs qui n'avait qu'un caractère politique.

Pour nous, l'initiative doit en être reconnue à la Suisse. Dès 1880 le Conseil national suisse fit des ouvertures aux autres États : mais elles reçurent un accueil peu encourageant. En 1889, la Suisse invita à nouveau les divers gouvernements de l'Europe à se réunir à Berne. La plupart des États avaient promis leur participation quand un rescrit de Guillaume II, du 4 février 1890, invita spécialement les gouvernements de France, d'Angleterre, de Belgique et de Suisse à une Conférence qui se tint à Berlin du 15 au 29 mars 1890.

Les résolutions qui y furent adoptées furent les suivantes¹. Elles concernent le repos dominical, l'âge d'admission et la limitation des heures de travail des mineurs et des femmes, ainsi que la prohibition pour celles-ci et ceux-là du travail de nuit, la suspension du travail après les couches, etc... Malgré l'insistance de la Suisse, aucune limitation ne fut adoptée en ce qui concerne le travail des hommes.

La France, l'Angleterre et la plupart des autres États, en adhérant à la Conférence, n'avaient pas entendu s'engager à opérer par voie législative les réformes proposées par le Congrès. D'ailleurs, les résolutions adoptées par le Congrès débutent invariablement par ces mots : « Il est désirable que... »

En somme, la Conférence de Berlin a, en France, mis à l'ordre du jour les questions de réglementation du travail plus qu'elles ne l'étaient auparavant. Nous pensons qu'il n'y aurait que des avantages à convoquer à de certains intervalles des Conférences semblables.

1. V. Conférence internationale de Berlin. Ministère des Affaires Etrangères, 1898.

TROISIÈME SECTION

POLICE SANITAIRE EXTÉRIEURE

Nous appelons police sanitaire extérieure l'organisation administrative qui tend à la préservation de la santé publique contre les maladies existant hors du territoire. Comme bien on pense, la nature des relations entre les différents peuples n'a pas été sans réagir sur l'hygiène internationale.

Ajoutons que les intérêts du commerce sont considérablement engagés dans la question et nous sommes portés à considérer qu'ils sont, à raison de leur importance, aussi respectables que ceux de la santé publique. Enfin on conçoit encore parfaitement que les découvertes de la science n'aient pas été sans exercer une influence sur les méthodes de préservation sanitaire. L'histoire de notre police sanitaire extérieure est faite du conflit de ces trois influences : préservation de la santé publique, protection du commerce, développement de la science¹.

1. *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} septembre 1892.

PROUST, *Défense de l'Europe contre la peste*.

Revue générale de Droit international public, t. I, p. 445 et s.

Revue d'hygiène, t. XVIII, 1896, p. 520 et s.; t. XIX, p. 183 et s. et p. 397 et s.

MONOD, *op. cit.*

TARDIEU, *Dictionnaire d'hygiène*.

PROUST, *Hygiène internationale*.

Au début la peur des maladies exotiques pousse la France, à l'exemple des autres nations, à se préserver en fermant ses portes à toute importation étrangère; c'est l'époque du prohibitionnisme sanitaire qui coïncide d'ailleurs avec le prohibitionnisme commercial. Ce régime ne va pas sans lèsér gravement les intérêts du commerce : celui-ci proteste contre tant de rigueur. Les mesures de rigueur sont quelque peu tempérées : le protectionnisme succède en quelque sorte au prohibitionnisme : en même temps on change de méthode : on ne se borne plus à garder la défensive contre les maladies exotiques : on prend l'offensive, on les combat là même où elles se développent, et les États, cessant de se cantonner chez eux, s'entraînent au contraire pour lutter contre le danger commun. Enfin la science fait entendre sa voix, détruit bien des préjugés, démontre l'inutilité de certaines précautions simplement vexatoires, et dans une certaine mesure ramène les États à une protection intérieure mais se distinguant de l'ancienne par son libéralisme.

En somme, l'histoire de l'hygiène internationale est celle des progrès successivement réalisés par la science et la civilisation et qui ont fait crouler le vieil édifice quarantenaire, ce legs farouche que le moyen âge nous avait laissé.

L'épidémie de peste noire, de 1348, qui avait étendu ses ravages sur le monde entier, avait surtout plongé la population dans un abattement stupide. L'Italie, dès qu'elle fut sortie de sa stupeur première, songea aux mesures à prendre pour se préserver à l'avenir de semblables catastrophes. Venise était alors le centre le plus commerçant du monde civilisé, par conséquent le plus exposé aux invasions nouvelles. Pour les prévenir, on nomma trois provéditeurs de la santé, auxquels on donna

des pouvoirs à peu près absolus ; des mesures de précaution furent prises contre les navires pestiférés, mais l'histoire de Venise ne mentionne pas à cette époque la création d'établissements spéciaux destinés à en assurer l'application, Florence et Milan prirent des mesures analogues. Le premier lazaret fut fondé en 1403 à Venise, sur une île voisine de la ville. Gênes en fonda un second en 1467 ; celui de Marseille date de 1476. Mais ces établissements ne s'ouvraient que pour les malades. Ce n'est qu'au xvi^e siècle que l'idée vint de prévenir les invasions de la peste, en éloignant les navires qui l'avaient à leur bord, ou en leur infligeant une quarantaine.

Cette innovation est due au livre célèbre de Fracastor, où l'auteur exposait pour la première fois la doctrine de la contagion que les découvertes modernes de la science ont confirmée sur certains points. Il est vrai de dire que déjà Marseille avait devancé la doctrine en installant à l'île de Pomègues un port de quarantaine. Après une première période d'observation dans cette île, l'admission au lazaret de la ville était autorisée. A la suite de la grande épidémie de 1587, la plupart des villes du littoral méditerranéen suivirent l'exemple de Marseille.

Les villes de l'intérieur cherchaient à empêcher la contagion en s'isolant de leur mieux. Le premier soin des autorités dans une ville ainsi menacée consistait à nommer un bureau de santé qui, pendant la durée de l'épidémie, avait droit de vie et de mort sur les particuliers, ainsi que le droit de taxe et de réquisition en argent, en denrées, ou en corvées. Toutes les portes de la ville étaient fermées, et les communications avec l'extérieur suspendues, à l'exception de celles réellement indispensables. Les fonctions d'infirmier ou d'infirmière étaient imposées

par le bureau à qui bon lui semblait. Il avait le droit de séquestrer, non seulement les pestiférés, mais tous ceux qui étaient susceptibles de le devenir, de pénétrer dans les maisons et d'arracher les gens suspects à leurs familles. On allait parfois jusqu'à interdire la circulation dans les rues à la population tout entière. Ces déplorables mesures n'avaient d'ailleurs qu'un résultat : celui d'augmenter encore la mortalité. Néanmoins la séquestration et les cordons sanitaires continuèrent à être en usage jusqu'en 1815 encore, lors de la peste de Noja.

De cette histoire rapide de nos anciennes épidémies il y a un enseignement à tirer. C'est l'inutilité et même le danger des mesures violentes auxquelles conduisent l'épouvante et la terreur. Elles renforcent les épidémies dans leurs foyers sans les empêcher d'en sortir. En outre, elles sont impuissantes à arrêter toute communication avec l'extérieur.

Les mesures de préservation prises contre les provenances maritimes n'ont pas été sans utilité, et les lazarets de Marseille et de Toulon ont souvent empêché la peste de se répandre en Europe. Les navires venant des échelles du Levant ou des côtes de Barbarie ne pouvaient aborder que dans ces deux ports : partout ailleurs ils étaient repoussés à coups de canon. Des règlements précis étaient rigoureusement appliqués dans ces grands établissements. La peste de 1720 accrut encore l'importance des lazarets. Celui de Marseille acquit à partir de ce moment une prépondérance qu'il a gardée durant plus d'un siècle. Tous les hygiénistes de cette époque partageaient la confiance des gouvernements et du public à son endroit. C'est de nos jours seulement que les progrès de la civilisation et les conquêtes de l'hygiène ont permis

d'atténuer la rigueur de ses règlements, d'en modifier les principes, et d'en simplifier les opérations.

Le choléra apparut à nouveau au début de ce siècle, déroutant par la bizarrerie de sa marche les idées que le cours régulier de la peste avait introduites dans la police sanitaire. L'impossibilité de lui barrer la route apparut en Allemagne avec toute son évidence. Dans la Prusse orientale, on établit partout des cordons sanitaires et des lazarets, on mit sous séquestre les hôpitaux, les quartiers envahis, et la mortalité y fut plus grande qu'en Russie où ces précautions n'avaient pas été prises. En France quelques mesures rigoureuses furent prises; mais on dut rapidement en reconnaître l'inanité. C'est ce qui se produisit pour la loi de 1822.

Nous avons déjà fait connaître sous l'empire de quels sentiments avait été votée cette loi du 3 mars 1882, et nous en avons analysé les dispositions applicables contre les maladies épidémiques et contagieuses existant à l'intérieur du territoire. Nous devons maintenant étudier celles de ses dispositions qui concernent la protection du territoire contre les maladies pouvant venir de l'étranger, car la loi de 1822 constitue à l'heure actuelle encore la base de notre législation sanitaire à ce point de vue nous le ferons brièvement.

La loi de 1822 attribue au chef de l'État le soin de déterminer par des décrets : 1° les pays dont les provenances doivent être habituellement ou temporairement soumises au régime sanitaire ; 2° les mesures à observer sur les côtes, dans les ports et rades, dans les lazarets et autres lieux réservés ; 3° les mesures extraordinaires que l'invasion ou la crainte d'une maladie pestilentielle rendraient nécessaires sur les frontières de terre ou

dans l'intérieur. Elle lui donne en outre la mission de régler les attributions, la composition et le ressort des autorités et administrations chargées de l'exécution de ces mesures, et de leur déléguer le droit d'appliquer provisoirement en cas d'urgence, le régime sanitaire aux portions du territoire qui seraient inopinément menacées (article 1^{er}).

Nous laisserons de côté les articles suivants qui se rapportent plus particulièrement aux mesures sanitaires énoncées plus complètement dans des ordonnances successives dont les principales datent de 1822, 1850, 1853, 1866. Le décret du 22 février 1876 peut être considéré comme le code des mesures sanitaires, quoiqu'il ait été modifié depuis lors dans un sens libéral comme nous le verrons ultérieurement.

Tout navire arrivant dans un port français doit, avant toute communication, être soumis à un examen au point de vue sanitaire. Cet examen porte le nom de reconnaissance lorsqu'il se borne à la simple constatation de la provenance du bâtiment et des conditions générales dans lesquelles il se présente. Mais dans les cas qui exigent un examen plus approfondi cette formalité prend le nom d'arraisonnement. Les bateaux qui s'éloignent peu des côtes sont dispensés de la reconnaissance.

Les navires provenant de la Turquie d'Europe, du littoral de la mer Noire et de tous les pays extra-européens (l'Algérie exceptée), doivent être, à leur arrivée dans un port de France, munis d'une patente de santé, c'est-à-dire d'un certificat délivré lors du départ. La patente est nette, quand elle constate que le navire provient d'un pays non infecté d'une maladie pestilentielle ; elle est brute quand elle constate le contraire.

Lorsqu'un navire arrive avec une patente nette, il est admis immédiatement à la libre pratique, à moins de circonstances exceptionnelles. Quand il arrive avec une patente brute, il peut être soumis à la quarantaine. On appelle ainsi l'isolement pendant un temps plus ou moins long du navire, de l'équipage, des passagers, et même des marchandises, afin de reconnaître s'ils ne recèlent pas les germes de la maladie dont on veut empêcher l'invasion.

La quarantaine se distingue en quarantaine d'observation et quarantaine de rigueur. La première a lieu lorsque le navire n'a eu à bord aucun cas pestilentiel; la seconde est appliquée dans le cas contraire. La quarantaine d'observation consiste seulement à observer, pendant un temps déterminé, le bâtiment, l'équipage et les passagers, sans qu'il soit nécessaire de décharger les marchandises au lazaret; elle peut avoir lieu soit dans le port, soit à bord du navire. La quarantaine de rigueur est accompagnée des mesures de désinfection prescrites par l'autorité sanitaire; elle est purgée dans un port à lazaret.

Le choléra, la fièvre jaune et la peste sont les seules maladies qui déterminent d'une manière permanente ces mesures sanitaires. D'autres maladies, notamment le typhus et la variole, peuvent être l'objet de précautions exceptionnelles.

La police sanitaire du littoral est exercée par des agents relevant du pouvoir central et par des conseils locaux. Le littoral est divisé en circonscriptions sanitaires, à la tête desquelles est placé un agent supérieur appelé directeur de la santé, et pris dans le corps médical, tous les employés et agents sont sous ses ordres. Il peut, en cas de circonstance menaçante et imprévue, prendre d'ur-

gence toutes mesures utiles, sauf à en référer au ministre.

Dans chaque circonscription il y a un conseil au moins. Ces conseils représentent les intérêts locaux. Ils sont composés des divers éléments administratifs, scientifiques et commerciaux, qui peuvent le mieux concourir à émettre un jugement éclairé dans les questions maritimes concernant la santé publique. Ils se réunissent, sous la présidence du préfet ou du sous-préfet, à époques fixes, et en outre toutes les fois qu'une circonstance rend nécessaire leur convocation d'urgence. Ils exercent une surveillance générale sur le service sanitaire de leur circonscription, éclairent le directeur par leurs avis, et veillent à l'exécution des règlements. Mais, en cas de conflit avec le directeur, c'est l'avis de celui-ci qui l'emporte.

La législation concernant les provenances par terre est encore tout entière dans le titre III de l'ordonnance du 14 août 1822.

La loi de 1822 contient une série d'articles destinés à en assurer l'application, et qui constituent des pénalités véritablement excessives ; l'énumération en est inutile, car ils ne sont pour ainsi dire jamais appliqués. Nous renvoyons à cet égard aux critiques que nous avons déjà adressées à ce sujet à la loi de 1822. La peine de mort, celle des travaux forcés reviennent constamment.

La loi de 1822 doit être remaniée par le projet de la loi sur la protection de la santé publique. Il reproduit dans son article 8 l'article 1^{er} de la loi de 1822 : et par suite, la violation des dispositions prises en vertu de cet article entraînerait les pénalités adoucies prévues au projet de loi.

Ainsi modifiées les dispositions de la loi de 1822 pourraient être maintenues. Cette loi en effet est bonne dans

son principe. Le soin de protéger le territoire contre l'invasion des maladies étrangères ne saurait être remis au bon plaisir des localités de la frontière, quel que soit leur avantage personnel à lutter efficacement contre le fléau. Il y a ici un intérêt national. C'est à l'État qu'il convient de prendre en mains sa défense. La loi de 1822 repose sur ce principe. Il y aurait péril à l'abandonner.

Ce régime de protection sanitaire que l'on peut désigner sous le nom de régime des quarantaines a été toujours en s'améliorant, modifié qu'il a été sans cesse dans le sens le plus libéral et le plus scientifique. Le commerce n'a cessé de se plaindre des gênes et des vexations qu'entraîne ce régime : aujourd'hui encore, malgré les progrès réalisés, il fait encore entendre ses protestations, car, malgré tout, lorsqu'il est appliqué dans toute sa rigueur ce régime demeure prohibitif. Cela est si vrai que des compagnies maritimes et des armateurs en sont venus, en cas de choléra, à tripler le taux de leur frêt et à cesser de garantir la livraison des colis afin de décourager les expéditeurs. Ils préfèrent suspendre leurs opérations que de s'exposer aux vexations qui les attendent¹.

Toute la question des quarantaines repose sur la valeur scientifique de l'idée de contagion. « L'utilité des mesures prophylactiques peut-elle être contestée? Leur légitimité peut-elle être mise en doute? Évidemment non. « Du moment où il est démontré que la peste, la fièvre jaune et le choléra asiatique ont chacun leur foyer d'origine, que le berceau de ces maladies peut être circonscrit, qu'elles sont susceptibles de quitter ce berceau, qu'enfin elles peuvent être importées, cette importation

1. *Économiste français*, 30 août 1884. Les épidémies et la protection de la santé publique.

« doit être prévenue par les mesures sanitaires. L'humanité les commande ; elles sont en droit d'une justice absolue et chaque gouvernement doit chercher à sauvegarder la santé des individus dont les intérêts lui sont confiés¹. »

La question ne saurait être mieux posée. Mais il faut avouer que la solution en est fort difficile. Ce qui est certain, c'est que les opinions des médecins ont fort varié et par suite un doute plane sur celle que la plupart d'entre eux professent encore actuellement. Comme le constate dans un langage un peu vif M. Leroy-Beaulieu¹ « il fut un temps où à la question de savoir si le choléra est contagieux, les oracles de la médecine répondaient unanimement et sans préciser : Non. Depuis quelques années ils répondent avec la même unanimité et sans hésiter davantage : Oui. Ils vous diront en outre comment le choléra se transporte et se transmet : ils vous parlent de germes morbides, de microbes, de principes contagieux. Ils avouent bien que contre cette terrible maladie leurs méthodes curatives sont purement empiriques. Mais pour ce qui est de la prophylaxie ils n'ont point de doute, ou du moins ils parlent comme s'ils n'en avaient pas, et les administrations agissent de même d'après leurs avis. »

Actuellement encore les opinions des médecins sont fort contradictoires, notamment en ce qui concerne le choléra. Pour les uns il n'est pas transmissible par contagion, en ce sens tout au moins que la contagion ne suffit pas à propager la maladie. Pour d'autres il est contagieux, soit par l'air, soit autrement.

1. PROUST, *Hygiène internationale*, 1873.

2. *Economiste français*, 17 octobre 1885. La santé publique et l'administration.

Le docteur Peter déclarait en 1892¹ que « le choléra
« est peu contagieux, infiniment peu contagieux ; sa con-
« tagiosité est très relative... En vérité ne sont frappés
« que ceux qui peuvent l'être, c'est-à-dire les séniles, les
« débiles et les débilités. » « Je dis, ajoutait-il, que le
« choléra est spontané, qu'il est autochtone² »... L'étude
« de l'étiologie du choléra nous révèle le rôle prépondé-
« rant de la misère et des infractions à l'hygiène dans la
« genèse de cette affection, d'où cette conclusion sociale
« et médicale : moins de misère et plus d'hygiène. »...
« Veut-on la preuve de la toute-puissance antiseptique
« de l'hygiène ? Elle est fournie par la comparaison du
« choléra en 1832 avec celui de 1884. La raison de la
« différence entre ces deux choléras est tout entière
« dans la différence entre le Paris de 1832 et celui de
« 1884³. »

L'opinion du docteur Peter n'est pas une opinion isolée.
Lors du grand débat de 1892 à l'Académie de Médecine,
elle fut brillamment soutenue. Le docteur Hardy⁴ déclara
que toutes les mesures de précaution inquisitoriales étaient
inutiles. Et le docteur Gibert, du Havre, prêcha l'exemple
de l'Angleterre : « Elle laisse ses ports largement ou-
« verts, n'apporte aucune entrave au commerce, tant
« elle a confiance dans sa défense sanitaire intérieure. Il
« faut que nos municipalités le sachent : elles peuvent
« entraver de pareilles épidémies pour peu que le corps
« médical s'y prête et que l'administration mette en
« œuvre toutes les ressources dont elle peut disposer...
« J'estime que le Havre est aujourd'hui outillé de telle

1. *Bulletin de l'Académie de Médecine*, 1892, p. 461.

2. P. 53.

3. 1885, I p. 1200.

4. *Bulletin* 1892, p. 573.

« sorte au point de vue de la sécurité du commerce international que les autorités sanitaires, d'accord avec le corps consulaire, devraient hâter la délivrance des patentes nettes. »

MM. Brouardel et Proust sont actuellement les champions de l'opinion contraire¹. M. Brouardel est persuadé « que le choléra vient toujours d'une transmission soit par l'eau, soit par les vomissements et les déjections des cholériques. » M. Proust déclare que « ce qui ressort de l'étude des épidémies de choléra, c'est cette progression par étapes successives, et toujours répétées, cette marche toujours identique du choléra, trait commun des épidémies qui ont suivi la route de terre ou de mer. » Selon Proust « l'agent cholérique a pour véhicule l'air et l'eau². »

On comprend, en présence de ce doute scientifique, que les Anglais se soient toujours montrés peu favorables aux quarantaines. Dans la conférence sanitaire internationale tenue à Constantinople en 1866, le représentant de la Grande-Bretagne osa dire que « le commerce a des besoins aussi respectables que ceux de la santé publique. »

En somme, la situation est toujours la même que celle que Velpeau résumait, il y a quarante ans, devant l'Académie de médecine : « On ne sait rien, disait-il. » Dès lors n'en résulte-t-il pas qu'il convient d'être très prudent dans la confection des règlements édictés dans un but de préservation. Il faut se garder de prescrire à la légère des mesures coercitives et vexatoires. De telles mesures ne doivent être conseillées et ordonnées qu'à bon escient,

1. 1892, p. 374.

2. PROUST, *Hygiène internationale*, 1873.
Économiste français, 7 juillet 1883. — *Le Choléra et les quarantaines*.

sous peine de n'être que des actes de pur arbitraire, propres uniquement à accroître le malaise et les inquiétudes, à jeter le trouble dans les esprits et dans les affaires, à porter atteinte aux droits et aux intérêts les plus respectables, et cela sans profit pour personne.

En ce qui concerne la contagion de la peste, le même doute subsiste. Proust¹ déclare que la « transmission par contact n'a jamais été démontrée, » que « la transmission par les effets à usage paraît possible, » que « la transmissibilité par les marchandises n'est nullement prouvée, mais qu'il paraît démontré que la peste peut se communiquer par l'air... toutefois la démonstration n'est pas absolument rigoureuse et on n'a pu saisir encore dans l'atmosphère le corps du délit... On peut émettre à ce sujet des hypothèses, on peut affirmer qu'elle est contagieuse par l'air dans un rayon limité, mais on ne peut donner aucune autre conclusion basée sur une opinion scientifique. » Proust ajoute d'ailleurs que « les ravages de la peste ont toujours été en raison inverse des progrès, du bien-être, de l'hygiène et de la civilisation. »

Un grand nombre de médecins, le Dr Chervin notamment, ont nié la propriété contagieuse de la fièvre jaune. Proust, au contraire, déclare que « le principe de la fièvre jaune résidant dans un miasme transportable et transmissible hors de ses foyers naturels, paraît agir par l'intermédiaire de l'air. » Il ajoute d'ailleurs que « l'influence des mauvaises conditions sociales ou hygiéniques sur le développement de la fièvre jaune est évidemment considérable. »

1. PROUST, *Hygiène internationale*, 1873.

On voit quel doute subsiste sur le caractère contagieux des maladies visées par la loi de 1822. Soixante-dix millions de chiffons de laine provenant des régions où règnent la peste, la fièvre jaune et les plus hideuses maladies sont chaque année importés dans le Yorkshire, et travaillés à la main avant d'être livrés aux machines. Depuis de longues années les choses se passent ainsi, et jamais la santé des ouvriers n'en a souffert. L'enquête sur le travail des chiffons de coton et de lin employés dans les papeteries en France a donné lieu aux mêmes constatations¹.

Aussi comprend-on l'embarras qu'éprouva l'Académie de médecine pour clore par des conclusions sa discussion célèbre sur le choléra en 1884². Elle finit par se borner à déclarer que les quarantaines terrestres étaient impraticables, que le simulacre de désinfection des voyageurs et de leurs bagages dans les gares était inefficace, et à recommander aux municipalités la désinfection et l'assainissement.

En somme, les épidémies ont deux causes : les unes sont extérieures, les autres intérieures. Les premières nous sont peu connues. Les plus sages avouent qu'ils sont et restent réduits aux conjectures et que, par conséquent, il est prudent de s'en tenir jusqu'à plus ample informé aux causes subjectives. Nous serions tentés de conclure avec Bouchardat³ que « les moyens que l'on propose et que l'on impose au hasard pour prévenir ou évincer les maladies contagieuses sont d'une efficacité citée au moins douteuse ». La meilleure hygiène, c'est,

1. *Économiste français*, 16 mars 1878, Fr. Passy.

2. *Bulletin* de 1884, p. 914.

3. BOUCHARDAT, *Traité d'hygiène*.

en somme, celle du logement et de l'alimentation. Et nous ne saurions trop recommander la conclusion du même auteur : « N'en déplaie aux désinfecteurs, aux « fumigateurs, dit-il, tout ce qu'il y a de positif et de « certain dans leurs mesures sanitaires, c'est la dépense. « Or, toute mesure sanitaire qui multiplie les dépenses « oblige les particuliers à réduire celles qui sont nécessaires à la satisfaction de leurs besoins réels. » A ce titre, elles doivent donc être condamnées.

Aussi, comprenons-nous qu'à plusieurs reprises les quarantaines aient été condamnées par le *Board of health*¹. Suivant lui, le degré d'intensité des diverses maladies épidémiques dépend des mêmes conditions sociales ou sanitaires : la véritable sauvegarde contre les maladies pestilentielles consiste dans les mesures qui ont pour objet de prévenir ou de supprimer les conditions sans lesquelles ces maladies ne sauraient exister, à savoir la destruction des foyers d'infection et l'amélioration des habitations.

L'assainissement des villes est revenu en honneur depuis quelques années. Mais, avant d'indiquer ce qui mérite d'être fait en ce sens, nous devons, après avoir exposé les critiques adressées à la loi de 1822, poursuivre l'historique sommaire de l'hygiène internationale.

L'application de la loi de 1822, dont nous venons de voir le développement historique, fut suspendue par la circulaire du 1^{er} mai 1832. A cette époque, les idées contagionistes étaient battues en brèche de toutes parts, sous l'influence de ce courant d'opinion le scepticisme en matière de transmission des maladies pénétra dans le domaine administratif, les règlements sanitaires tombèrent

1. TARDIEU, *Dictionnaire d'hygiène*.

en désuétude, et les ordonnances relatives au choléra furent abrogées. Les médecins entreprirent contre les quarantaines une campagne qu'ils poursuivirent dans la presse médicale d'abord, puis à l'Académie de médecine. La longue discussion qui en fut la conséquence montra toute l'insuffisance des notions qu'on possédait alors sur les maladies pestilentielles, et prouva la nécessité de s'éclairer avant d'aller plus loin sur toutes ces questions.

L'Académie émit le vœu que des médecins sanitaires français fussent attachés aux principales stations du Levant pour y étudier la genèse des épidémies. Ce vœu fut soumis au Ministre, et l'ordonnance royale du 18 avril 1848 consacra l'importante innovation dont la nécessité venait d'être démontrée. Des postes furent créés à Alexandrie, au Caire, à Beyrouth, à Damas, à Smyrne, à Constantinople, et plus tard à Téhéran. Leur mission consistait à s'enquérir de l'état sanitaire de leur résidence et à tenir les consuls au courant de la situation. Grâce à leurs informations, on put sur-le-champ atténuer la rigueur des mesures préventives qui frappaient les provenances du Levant dans les ports de la Méditerranée. Les médecins sanitaires français ont rendu à l'hygiène autant de services qu'au commerce. Ils ont élucidé, dans une certaine mesure, la plupart des problèmes relatifs aux différents modes de transmission des maladies exotiques. Grâce à cette institution, qui depuis a été en se développant, il est devenu possible de réformer le régime sanitaire que le passé nous avait légué, et le décret du 24 décembre 1850 a consacré cette transformation.

Sa promulgation fut hâtée par la seconde invasion du choléra. On avait supprimé toutes les mesures prises contre lui en 1831, et les populations de notre littoral

méditerranéen, en voyant les précautions dont on s'entourait dans les ports d'Italie, réclamèrent énergiquement des moyens de préservation analogues. Le décret du 24 septembre leur donna satisfaction, tout en atténuant dans une proportion considérable les sévérités de l'ancien système, et en diminuant les entraves apportées au commerce.

Pendant que la France transformait ainsi son système sanitaire, les autres États de l'Europe mettaient plus ou moins de négligence dans l'application de leurs règlements. Chaque État avait son régime particulier, et chez certains le pouvoir local, à son tour, exerçait son droit de réglementation d'une façon tout à fait indépendante vis-à-vis du pouvoir central. On commençait à comprendre cependant que toutes les nations sont solidaires pour ce qui concerne la santé publique et qu'il était indispensable de se concerter pour une action commune. L'adoption de règlements sanitaires internationaux s'imposait comme une nécessité.

Le Gouvernement français prit, en 1850, l'initiative de provoquer à Paris la réunion d'une Conférence destinée à en jeter les bases. Douze États consentirent à s'y faire représenter ; mais, lorsqu'il s'agit de passer à la ratification de la convention, le Portugal et le Piémont seuls s'unirent à la France pour donner leur adhésion au projet. Il fut mis en vigueur dans notre pays par le décret du 4 juin 1853.

Une seconde conférence fut tenue à Paris en 1859. Composée uniquement de diplomates, elle n'avait d'autre but que de réviser les résolutions votées en 1851. Mais la guerre d'Italie survint. La conférence se sépara sans aboutir à l'entente espérée, et même en 1865, la conven-

tion de 1851 fut dénoncée par le Portugal et l'Italie qui reprirent leur liberté d'action.

Depuis 1859 il n'y eut plus aucun nouveau traité passé entre les gouvernements européens, lorsqu'en 1863 éclata avec une rapidité foudroyante une nouvelle épidémie de choléra. Les populations du Midi furent terrifiées : l'Europe comprit qu'elle ne pouvait rester ainsi chaque année à la merci du pèlerinage de la Mecque. Le gouvernement français prit l'initiative de réunir une conférence internationale à Constantinople, ce centre stratégique de toute action contre le choléra.

Ce fut la troisième conférence internationale, conférence dans laquelle M. Fauvel représenta la France avec éclat. C'est à partir de ce moment que les quarantaines furent établies sur des bases plus scientifiques. Mais, allant peut-être un peu plus loin dans la voie de la légitimation de ce système de protection sanitaire, elle établit en principe que les mesures restrictives connues d'avance et appliquées préalablement, sont beaucoup moins préjudiciables pour le commerce et les relations internationales que la perturbation qui frappe l'industrie et les transactions commerciales à la suite d'une invasion du choléra. Après avoir proclamé l'utilité des quarantaines, elle a montré, en ce qui concerne le choléra, que les quarantaine ont une efficacité d'autant plus grande qu'elles sont appliquées plus près du point d'origine de la maladie.

La conférence de Constantinople ne fut suivie d'aucune convention diplomatique. Mais, ayant étudié d'une façon complète les solutions pratiques demandées, elle eut une grande influence sur le régime sanitaire de chaque Etat. Nous ajouterons même que la Turquie, dans la Méditerranée et la mer Rouge, l'Angleterre dans l'Inde, exécu-

tèrent une partie des mesures que la conférence avait recommandées.

En 1874, le gouvernement austro-hongrois revint à la charge, et convoqua une nouvelle conférence, qui s'assembla à Vienne. Sur les questions scientifiques l'accord s'établit facilement. Mais, quand on en vint aux applications pratiques, on vit se produire la scission qui s'est toujours manifestée depuis entre les peuples du Midi et ceux du Nord, ceux-ci, moins exposés à l'importation, se préoccupant surtout de sauvegarder les intérêts de leur commerce. Dans l'impossibilité de s'entendre on laissa à chaque État la liberté de se conduire à sa guise.

La France en profita pour réviser son organisation sanitaire, et pour réunir en un seul document ses anciens règlements dont l'enchevêtrement rendait l'application très difficile. Une commission composée de membres du Comité consultatif d'hygiène publique, de représentants des Chambres de commerce des principaux ports, et des deux plus importantes compagnies de navigation, élaborait le règlement de police sanitaire maritime du 2 février 1876, dont nous avons déjà parlé.

Ce règlement prévoit dans ses 130 articles tous les cas qui peuvent se présenter. Il a fait disparaître certaines mesures vexatoires, parfois ridicules, contre lesquelles le commerce protestait avec énergie ; il a substitué une législation claire, complète, commune à presque tous les pays, à la confusion des règlements antérieurs. L'administration sanitaire avait de son côté développé ses établissements par la création des lazarets de Pauillac et de Saint-Nazaire : elle les avait aussi

perfectionnés. Ces établissements réunissent toutes les conditions de salubrité et de bien-être désirables, et permettent l'isolement des différentes catégories de passagers.

Les conférences internationales avaient cependant abouti à la création du Conseil supérieur de santé de l'Empire Ottoman et du Conseil sanitaire maritime et quarantenaire d'Égypte. Tous deux avaient le caractère international. Le second fut créé par un décret du 3 janvier 1881, et remplaça l'intendance générale sanitaire d'Égypte, fondée par Méhémet-Ali en 1831. Ce Conseil constituait en quelque sorte l'avant-garde de la prophylaxie sanitaire européenne. Ses pouvoirs étaient très étendus, son indépendance très grande. Les directeurs des offices sanitaires d'Alexandrie, de Rosette, de Damiette, de Port-Saïd, de Suez, de Souakim, de Massaouah, étaient placés sous ses ordres. Ce conseil a maintenu une surveillance active sur les provenances de l'Inde et de l'Extrême-Orient; il a conjuré le péril que le pèlerinage de la Mecque nous fait courir tous les ans, en lui imposant une réglementation sévère confiée à des docteurs musulmans sous la direction du médecin sanitaire placé à Djeddah. Mais, du jour où les Anglais s'établirent en Égypte, ils se sentirent gênés par les entraves que le service sanitaire de la Mer-Rouge apportait à leur commerce, et, devenus maîtres de la majorité dans le Conseil, ils laissèrent les mesures sanitaires tomber en désuétude.

Au mois de juin 1883, le choléra faisait sa réapparition en Égypte, et le 14 juin 1884 il éclatait à Toulon, ravageant la France, l'Algérie, l'Italie et l'Espagne. Les

puissances s'émurent, et, sur l'initiative du roi d'Italie, une nouvelle conférence internationale se réunit à Rome¹. Vingt-sept États y étaient représentés. Dès les premières séances on vit se rétablir le double courant qui s'était déjà manifesté à la conférence de Vienne. Cependant, malgré l'opposition des Anglais, qui élevaient la prétention de faire passer librement leurs navires à travers la Mer Rouge et le canal de Suez, qu'ils eussent ou non le choléra à leur bord, les propositions des délégués français furent votées par la commission à une grande majorité. Elles constituaient une réforme considérable. Les quarantaines maritimes étaient singulièrement réduites ; les quarantaines de terre, les cordons sanitaires étaient remplacés par des mesures de surveillance aux gares frontières ; la séquestration, l'internement des passagers dans les lazarets, par l'assainissement des navires au départ, et la désinfection pendant la traversée. Mais les mesures de surveillance étaient maintenues dans la Mer Rouge pour les navires venant de l'Inde et de l'Extrême-Orient. Le pèlerinage de la Mecque continuait à être réglementé, et les bâtiments qui avaient le choléra à leur bord demeuraient soumis à la quarantaine. La conférence se sépara pour permettre aux délégués d'aller chercher de nouvelles instructions près de leurs gouvernements ; elle devait s'assembler de nouveau pour sanctionner les dispositions adoptées. La diplomatie anglaise profita de

1. C'est la sixième conférence internationale. La cinquième se réunit en 1891 à Washington. Elle eut exclusivement pour but la prophylaxie de la fièvre jaune.

cette suspension pour agir directement près des gouvernements étrangers, tant et si bien que la conférence ne se réunit pas.

En 1891, l'Autriche-Hongrie prit l'initiative d'une nouvelle convocation. La Conférence se réunit cette fois à Venise, le 29 juillet. Le protocole comprenait les deux points suivants : 1° passage en quarantaine des navires anglais par le Canal de Suez ; 2° réorganisation du Conseil sanitaire d'Alexandrie. Treize puissances étaient représentées. La deuxième proposition était conforme à nos intérêts. Le Conseil sanitaire d'Égypte avait, comme nous l'avons dit, perdu son caractère international au grand détriment de la sécurité de l'Europe. Il importait de le lui rendre, et de le soustraire à la domination des Anglais. La première proposition était pour nous inacceptable. Nous ne pouvons admettre de pavillon privilégié ; si les navires anglais étaient dispensés des quarantaines, tous les navires du monde devaient passer librement comme eux. Or cela était impossible.

Quoique la majorité fût acquise aux Anglais, nos délégués manœuvrèrent assez habilement pour amener les délégués anglais à composition. A l'aide de concessions réciproques, l'entente se fit sur les bases suivantes. La visite des navires provenant de l'Inde et de l'Extrême-Orient aurait lieu à Suez ; le nombre des médecins serait d'ailleurs augmenté de manière à abréger la durée du séjour en rade. A la suite de l'arraisonnement, ces navires seraient divisés en trois classes : 1° ceux reconnus indemnes continueraient leur route ; 2° ceux ayant eu des cas de choléra au départ ou pendant la traversée, mais qui n'en auraient pas présenté depuis sept jours, seraient

déclarés suspects. Ceux d'entre eux qui auraient à bord un médecin et une étuve à désinfection passeraient le canal de Suez, mais sans communiquer avec la terre. Les autres iraient aux eaux de Moïse pour y subir la désinfection. 3° Les navires infectés seraient aux eaux de Moïse une quarantaine de cinq jours pendant laquelle le navire serait désinfecté. — Le pèlerinage de la Mecque continuerait à être surveillé. Un grand établissement international serait créé à Suez ; il dépendrait du Conseil sanitaire d'Alexandrie, qui serait réorganisé de façon à constituer réellement un Conseil international. La Convention fut signée dans la nuit du 30 au 31 janvier 1892. L'Angleterre envoya sa signature à Paris au mois de mai.

Pendant que la conférence achevait ainsi son œuvre de conciliation, le choléra, comme pour se jouer des obstacles que l'Europe cherchait à lui opposer, donnait aux prévisions des hygiénistes un double démenti, en se montrant aux portes de Paris, sans qu'on pût découvrir sa provenance, et en reprenant sa route des anciens jours qu'il semblait avoir oubliée. C'était bien, quoi qu'on en ait dit, la même maladie que celle que nous avons vue tant de fois. La transmission a été manifestée à la maison municipale de Nanterre, et le bacille virgule a été retrouvé toute les fois qu'on l'a recherché. Cependant le choléra n'a point pénétré à Paris ; il semblerait qu'il a de la peine à s'implanter aujourd'hui dans notre capitale assainie.

Une nouvelle conférence se réunit à Dresde en 1893. Elle étendit à l'Europe les principes posés par la conférence de Venise en ce qui concerne l'Asie. Elle a été

suivie d'une convention que la plupart des Etats ont ratifiée.

En 1894 une conférence s'assembla à Paris. Le Gouvernement français, en provoquant cette réunion se proposait de chercher les moyens de prévenir la pénétration du choléra à la Mecque, d'empêcher son importation en Europe s'il se montrait pendant le pèlerinage, et de provoquer l'établissement, au golfe Persique, d'un système de défense analogue à celui qui avait été institué à Suez. Malheureusement, quelques puissances ont entouré le vote final des résolutions de Paris de restrictions et de réserves qui n'ont pas disparu. L'Empire Ottoman, qu'il s'agit cependant d'abord de protéger, comprend mal ses véritables intérêts, et résiste encore aux justes demandes de l'Europe réclamant la création d'une commission issue du Conseil supérieur de santé de Constantinople ; il rejette aussi la juridiction consulaire en matière d'amende. L'Angleterre, d'autre part, refuse de donner, à bord de ses navires, aux malheureux pèlerins l'espace qui leur est strictement indispensable. Elle ne veut pas non plus suivre l'exemple de la Hollande et de la France, qui, craignant de voir tomber les pèlerins dans un état de misère si propice au développement et à la propagation des épidémies, ne les laissent s'embarquer que lorsqu'ils possèdent la somme d'argent indispensable pour leur voyage. Elle refuse aussi de permettre l'installation d'une surveillance sanitaire au golfe Persique : elle, qui n'exerce pas une action suffisamment énergique pour empêcher Chypre, Malte et Gibraltar d'établir des quarantaines véritablement répulsives, elle s'oppose à toute surveillance sur un des points les plus dangereux d'irruption du choléra en Europe, et cela pour des raisons

politiques, pour maintenir ses prétentions sur certains territoires, et par crainte de gêner son commerce. Cette situation est pleine de périls et provoque une véritable anarchie.

Pour y remédier M. Proust, reprenant une proposition déjà approuvée à la conférence de Vienne, en 1874, a mis en avant l'idée de créer, sous l'autorité des puissances une sorte de bureau international de santé, chargé de recueillir les renseignements épidémiques, de surveiller la mise en vigueur des règlements édictés par les conférences internationales, et agréés par les gouvernements participants, d'indiquer leurs lacunes, et de proposer les moyens de les combler, d'apporter de l'unité dans leur application.

Cette idée mérite un sérieux examen, et semble présenter des chances de succès. Les modifications survenues au cours de ces dernières années dans le régime sanitaire de la plupart des nations européennes en sont un sûr garant.

La France s'est empressée de consacrer définitivement après la dernière Conférence de Paris, en 1894, la révolution que sa politique sanitaire avait préparée depuis plus de 10 ans. Le règlement de police sanitaire maritime du 4 janvier 1896 a, en effet, substitué, autant que possible, aux mesures de prophylaxie prises à l'arrivée, les mesures prises au point de départ, et pendant la traversée. L'emploi de moyens de désinfection au point de départ des navires, à bord, et, si cela est indispensable, à leur arrivée, permet, dans la très grande majorité des cas, de remplacer les quarantaines par l'inspection médicale; l'institution des médecins sanitaires, présentant des garan-

ties spéciales, permettra de réaliser de nouveaux progrès grâce auxquels toutes entraves réellement inutiles pourront être évitées à la navigation et au commerce.

La dernière conférence internationale est celle qui s'est tenue à Venise au début de l'année 1897. Son but exclusif était de provoquer les mesures nécessaires pour s'opposer à l'importation de la peste, qui sévissait, et qui sévit encore en Extrême-Orient. Les travaux ont été poussés avec une rare activité. Parmi ses décisions, la désinfection joue un rôle de premier ordre, sinon le plus important. D'autre part, un décret de 13 avril 1897 édictait, en ce qui concerne la France, un certain nombre de mesures d'ordre intérieur tendant à la préservation de notre sol. L'ensemble de ces mesures a produit les meilleurs résultats, et l'épidémie, tant redoutée, n'a pu réussir à s'infiltrer chez nous.

En somme, et cette constatation sera le résumé de cette étude, la politique sanitaire est plus que jamais dominée par la nécessité d'adapter les mesures prophylactiques aux exigences du trafic international. Il faut aussi reconnaître que l'orientation nouvelle des recherches épidémiologiques, et surtout le perfectionnement des procédés de désinfection, sont de nature à satisfaire plus aisément qu'autrefois cette impérieuse nécessité. Nous nous rapprochons de plus en plus, par la rapidité des communications, des pays où sévissent endémiquement les plus redoutables fléaux exotiques; nos échanges commerciaux avec leurs agglomérations et leurs peuples se multiplient; il nous faut nous armer pour que la surveillance soit facile et prompte, la prophylaxie simple, rapide et efficace, sans dommages inutiles pour les choses et pour les personnes.

Les peuples disposent de trois moyens pour se préserver des maladies exotiques : l'isolement, la désinfection, l'assainissement. Le premier, avec son attirail de quarantaines, de lazarets, de cordons sanitaires, a donné la mesure de son impuissance. Les conférences internationales, dont nous venons de tracer l'historique rapide, ont abouti à constater l'inefficacité de la politique sanitaire fondée sur ce moyen, en même temps que son impraticabilité à une époque où les relations commerciales et maritimes vont sans cesse en se développant. Elles ont contribué à y substituer une politique fondée sur la désinfection, c'est-à-dire sur la purification des lieux infectés et des navires qui sont appelés à y faire escale, à l'aide de liquides antiseptiques, des marchandises et des bagages avec les étuves à vapeur. Cette politique, actuellement encore suivie, n'est, à proprement parler, qu'un expédient.

Sans renoncer complètement à lutter contre le fléau sur les lieux mêmes où il se développe, et à se prémunir contre son importation par une surveillance hygiénique des navires qui peuvent constituer des agents de transmission des maladies épidémiques, il convient de pratiquer de plus en plus une politique fondée sur l'assainissement de notre propre territoire. Les Anglais l'ont bien compris. Ils ont dépensé déjà pour cette œuvre plus de cinq milliards, et ils n'ont pas lieu de le regretter.

Ainsi nous sommes amenés à constater que la politique sanitaire extérieure doit avoir la même base que la politique sanitaire intérieure. Dans son application, surtout au début, certaines restrictions devront être apportées à la liberté des Individus. Nous avons vu jusqu'à quel point

L'État peut intervenir pour imposer à l'Individu une limitation de sa liberté, et nous savons qu'il ne saurait dépasser certaines limites. En tout cas, cette politique sanitaire fondée sur l'assainissement est encore celle qui comporte le moins de réglementation, de tracasseries, de vexations et d'entraves à la liberté. C'est la politique de l'avenir, car c'est la plus libérale et la plus féconde en résultats. Lorsque les nations riveraines de la Méditerranée auront assaini leur territoire, elles pourront attendre les épidémies de pied ferme, et renoncer aux dernières mesures d'isolement qui sont encore nécessaires.

Vu par le Doyen,

GARSONNET.

Vu et approuvé :

Le Président,

F. LARNAUDE.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

GRÉARD.

BIBLIOGRAPHIE

- ARNOULD. — *Nouveaux éléments d'hygiène*. Paris, J.-B. Baillière, in-8°, 1889.
- BECHMANN. — *Distributions d'eau*. Paris, Baudry, in-8°, 1892.
- BENOIT-MALON. — *Le socialisme intégral*. Paris, Alcan, 2 in-8°, 1892.
- BEUDANT. — *Le droit individuel et l'État*. Paris, Rousseau, in-18, 1891.
- BLUNTSCHLI. — *Théorie générale de l'État*. Paris, Guillaumin, in-8°, 1895.
- BOILLEY. — *Législation internationale du travail*. Paris, Alcan, in-12, 1893.
- BOSSUET. — *Politique*. Paris, Vireil, in-8°.
- BOUCHARDAT. — *Traité d'hygiène*. Paris, Alcan, in-18, 1875.
- BOURRIER. — *Traité des subsistances*.
- BREUILLAC. — *De la police sanitaire*.
- BROCHARD. — *Protection de l'enfance*. Paris, Baillière, in-12, 1868.
- BRUEYRE. — *Les services publics de protection de l'enfance*. Paris, Marchal-Billard, in-8°, 1891.
- CAUWES. — *Cours d'économie politique*. Paris, Larose, 4 in-8°, 1892.
- CHAUTEMPS. — *Organisation sanitaire*.
- DUJARDIN-BEAUMETZ. — *Inspection sanitaire des subsistances*.

- DUNOYER. — *Liberté du travail*. Paris, Guillaumin, 2 in-8°, 1845.
- DUPONT-WHITE. — *L'individu et l'État*. Paris, Guillaumin, in-8°, 1857.
- DROUINEAU. — *Organisation départementale de l'hygiène publique* (Voir tome IV, *Encyclopédie d'Hygiène*).
- FAWCETT. — *Le socialisme d'État*.
- FICHTE. — *Droit naturel*. Paris, Ladrouge, in-8°, 1844.
- FOUILLÉE. — *La science sociale contemporaine*. Paris, Hachette, in-18.
- DE FREYCINET. — *Traité d'assainissement industriel*. Paris, Dunod, in-8°, 1870.
- *Principe de l'assainissement des villes*. Paris, Dunod, in-8°, 1870.
- GÉRARDIN. — *Allération des rivières*. Paris, J.-B. Baillière, in-8°, 1875.
- HENROT. — *Projet d'organisation de l'hygiène publique en France*.
- HIPPEAU. — *Protection de l'enfance*. Paris, *Journal des Jeunes Mères*, in-12, 1875.
- DE HUMBOLD. — *Essai sur les limites de l'action de l'État*. Paris, Alcan, in-12, 1867.
- JOURDAN. — *Du rôle de l'État dans l'ordre économique*, Nancy, Berger-Levrault, in-18, 1895.
- KANT. — *Métaphysique du droit*. Paris, Durand. In-8°, 1853.
- *Dictionnaire du droit*.
- LABOULAY. — *L'État et ses limites*. Paris, Charpentier, in-8°, 1853.
- LACASSAGNE. — *Précis d'hygiène privée et sociale*. Paris, Masson, in-18, 1875.
- LAVELEYE. — *Le Socialisme contemporain*. Paris, Alcan, in-18, 1892.
- LÉON LALLEMAND. — *La question des enfants abandonnés*. Paris, Picard, 4 in-8°, 1890.

- L'AVOLLÉE. — *Les classes ouvrières en Europe.*
- LE FORT. — *Maternités.* Paris, Masson, in-4°, 1866.
- LEROY-BEAULIEU. — *Traité de la Science des finances.* Paris, Guillaumin, 2 in-8°.
- *L'État moderne et ses fonctions.* Paris, Guillaumin, in-8°.
- *Travail des femmes.* Paris, Charpentier, in-12, 1873.
- LÉVY. — *Traité d'hygiène publique et privée.* Paris, J.-B. Baillière, 2 in-8°, 1862.
- MANGIN. — *Éléments d'hygiène.* Paris, Hachette, in-18.
- MARBEAU. — *Les Crèches.* Paris, Parento-Desbarres, in-18, 1845.
- A. J. MARTIN. — *Administration sanitaire à l'étranger.*
- MARTIN. — *De la Crémation.* Paris, J.-B. Baillière, in-8°, 1881.
- A. J. MARTIN et NAPIAS. — *L'étude et les progrès de l'hygiène en France.*
- HENRY MICHEL. — *L'idée de l'État.* Paris, Hachette, in-8°.
- STUART-MILL. — *Principes d'économie politique.* Paris, Baillière, 2 in-8°.
- *La Liberté.*
- MILLE. — *Assainissement des villes.* Aix, Nicot, in-8°, 1895.
- MIRABEAU. — *L'éducation publique.* (Voir Œuvres.)
- MONOD. — *De l'administration de l'hygiène publique à l'étranger et en France.*
- *Des pouvoirs de l'administration en matière sanitaire.*
- *L'hygiène publique chez les Romains.*
- MONOT. — *De la mortalité des enfants,* Paris, Baillière, in-8°, 1872.
- MORAT. — *Inspection sanitaire des viandes.*
- MULLER. — *Les habitations ouvrières dans tous les pays.*
- NAPIAS. — *Traité d'hygiène industrielle.* Paris, Masson, in-8°.
- FRÉDÉRIC PASSY. — *Leçons d'économie politique.* Paris, Guillaumin, 2 in-8°.
- PICOT. — *Un devoir social.* Paris, lib. du Temps, in-18.

- PIETRA-SANTA. — *Organisation des services de l'hygiène publique en France.*
- D^r PIOGER. — *La Question sanitaire.* Paris, Giard, in-18, 1895.
- PROUDHON. — *Système des contradictions économiques.* Paris, Guillaumin, 2 in-8°, 1846.
- PROUST. — *Traité d'hygiène.* Paris, Masson, in-16, 1896.
- *Hygiène internationale.* Paris, Masson, in-8°, 1873.
- *Défense de l'Europe contre la peste.* Paris, Masson, in-8°, 1893.
- RAFFALOVICH. — *Logements ouvriers,* Paris, Guillaumin, in-18, 1886.
- RENDU. — *Epidémies.*
- RENOUVIER. — *Science de la morale.* Paris, Ladrangé, 2 in-8°, 1869.
- ROUSSEAU. — *Contrat social.* Paris, Garnier.
- ROUSSEL. — *Protection de l'enfance.*
- ROUX. — *Épidémies.*
- LÉON SAY. — *Le Socialisme d'État.* Paris, Guillaumin, in-8°, 1895.
- SECRÉTAN. — *Philosophie de la Liberté.* Paris, Hachette, 2 in-8°, 1869.
- SIEGFRIED. — *Les Habitations à bon marché.* — Dôle. Blind-Frank, in-8°, 1892.
- J. SIMON. — *L'Ouvrière.* Paris, Hachette, in-12, 1864.
- *La Liberté,* 1861.
- Ad. SMITH. — *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations.* Paris, Guillaumin, 2 in-8°, 1842-43.
- H. SPENCER. — *L'Individu contre l'État.* Paris, Alcan, in-12, 1892.
- VACHER. — *Protection de l'enfance.*
- VERGÉ. — *Compte-rendu des travaux de l'Académie des sciences morales et politiques.*
- VILLEY. — *Du rôle de l'État dans l'ordre économique.* Paris, Guillaumin, in-8°, 1885.

DICTIONNAIRES. — PÉRIODIQUES.

DOCUMENTS OFFICIELS.

BLOCK. — *Dictionnaire de la Politique*, v^o Régime sanitaire.
Paris, Guillaumin.

BLOCK. — *Dictionnaire d'administration*, v^o Régime sanitaire. Paris, Berger-Levrault,
Congrès de 1878. — Congrès de Bruxelles, de la Haye, de Londres, de Rome. Compte rendu des travaux.

Revue générale d'administration.

Journal des Économistes.

Réforme sociale.

Revue des Deux-Mondes.

Bulletin de l'Académie de médecine.

Recueil du Comité consultatif d'hygiène publique de France.

L'Économiste pratique.

Dictionnaire d'hygiène Tardieu.

Dictionnaire Dechambre. — *Dictionnaire Jaccoud.* —

Revue générale de droit international public.

Économiste français.

Encyclopédie de Rochard.

Le Monde économique.

Bulletin de la Société de législation comparée.

Annuaire de législation étrangère.

Bulletin de la Société de médecine publique et d'hygiène professionnelle.

Annales d'hygiène publique et de médecine légale.

Revue d'économie politique.

Dictionnaire Léon Say. — *Dictionnaire d'économie politique Guillaumin.*

Bulletin de statistique et de législation comparée.

Compte rendu du Congrès des Sociétés savantes de 1891.

Encyclopédie d'hygiène et de médecine publique.

Revue d'hygiène.

Journal d'hygiène.

*Compte rendu des travaux de la Conférence internationale
de Bertin..* Ministère des affaires étrangères.

Compte rendu des divers Congrès internationaux d'hygiène.
Ministère des affaires étrangères.

TABLE ANALYTIQUE

INTRODUCTION	5
------------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

Théorie générale de l'intervention de l'État en matière d'hygiène publique.

CHAPITRE I^{er}.

Du rôle et des attributions de l'État.

I. — L'État : sa situation par rapport à cette autre force sociale : l'individu	13
II. — L'État d'après la conception socialiste	23
III. — L'État d'après la conception libérale : ses attributions essentielles et facultatives	30
IV. — Des droits de l'individu	37
V. — Des modes d'action de l'État : action directe, action supplétive, action réglementaire, action préventive, action répressive	43
VI. — De l'organisation administrative correspondant aux différentes fonctions de l'État	43
VII. — Nécessité de combiner l'étude des principes avec l'examen des faits	51
VIII. — Caractère variable des fonctions de l'État	55

CHAPITRE II.

Légitimité de l'intervention de l'État en matière d'hygiène publique.

I. — Historique	61
II. — Justification de l'intervention de l'État en matière d'hygiène publique	66
III. — Limites de cette intervention. Modes d'action	70
IV. — Causes générales du développement de l'intervention de l'État en matière d'hygiène publique	78
V. — Cause spéciale du développement de cette intervention : danger de la dépopulation	84
VI. — Considérations de nature à limiter cette intervention.	89

DEUXIÈME PARTIE

Administration de l'hygiène publique.

Historique de la législation sanitaire en France	96
--	----

I^{re} SECTION

Administration générale de l'hygiène publique.

CHAPITRE I^{er}.

Exposé de l'administration générale de l'hygiène publique en France.

I. — Administration municipale. — Pouvoirs des maires. Bureaux d'hygiène	106
II. — Administration départementale. — Pouvoirs des préfets. — Comités et conseils d'hygiène. — Médecins des épidémies et médecins cantonaux.	111
III. — Administration centrale. — Pouvoirs du Chef de l'État. — Direction de l'hygiène publique	116
Académie de Médecine. — Comité consultatif d'hygiène publique de France. — Étude et enseignement de l'hygiène	123

CHAPITRE II.

*Critiques dirigées contre notre administration générale
de l'hygiène publique.*

I. — Administration municipale	133
II. — Administration départementale	137
III. — Administration centrale	143

CHAPITRE III.

*Exposé de l'administration générale de l'hygiène publique
à l'étranger.*

I. — Belgique	149
II. — Italie	153
III. — Espagne	158
IV. — Portugal	158
V. — Allemagne	158
Administration générale de l'Empire	159
Prusse	161
VI. — Autriche-Hongrie	163
Autriche	163
Hongrie	164
VII. — Suisse	166
VIII. — Hollande	169
IX. — Suède et Norvège	170
X. — Russie	171
XI. — Empire ottoman	173
XII. — Roumanie	174
XIII. — Serbie	174
XIV. — Angleterre	176
XV. — États-Unis	192

CHAPITRE IV.

*Étude des propositions de réforme de l'administration générale
de l'hygiène publique en France.*

I. — Administration municipale	198
II. — Administration départementale	200
III. — Administration centrale	206

II^e SECTION

Organisation administrative propre à chacune des principales branches de l'hygiène publique.

CHAPITRE I.

Hygiène de l'Enfance	214
--------------------------------	-----

CHAPITRE II.

Hygiène des villes et des campagnes.

I. — Établissements insalubres	236
II. — Distribution d'eau.	240
III. — Sépultures.	255
IV. — Voirie	262
V. — Évacuation des matières usées.	265
Égouts	266
Tout à l'égout	267
Traitement des eaux d'égout.	271
VI. — Hygiène particulière aux campagnes	275

CHAPITRE III.

Hygiène alimentaire.

I. — Inspection des viandes.	288
II. — Inspection des denrées alimentaires.	292
III. — Alcoolisme.	295

CHAPITRE IV.

Logements insalubres et habitations ouvrières.

I. — Logements insalubres	310
Loi de 1850.	313
Critiques qu'elle soulève.	316
Législations étrangères	326
Garnis	342

II. — Habitations ouvrières	343
Initiative privée.	344
Intervention de l'Etat	349
Étranger.	355

CHAPITRE V.

Hygiène industrielle.

I. — Conditions générales et ordinaires du travail dans l'in-	
dustrie.	367
A. — Hygiène de l'atelier	368
B. — Règlementation du travail	376
Discussion de sa légitimité	377
Fixation de l'âge industriel	384
Limitation des heures de travail	385
Travail de nuit	389
Repos hebdomadaire.	392
Législations étrangères.	396
II. — Conditions exceptionnelles du travail dans l'industrie.	398
III. — Règlementation internationale.	400

III^e SECTION

Police sanitaire extérieure.	403
--------------------------------------	-----

IMPRIMERIE FR. SIMON, RENNES
